

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 349.41

МОНІТОРИНГ ЗЕМЕЛЬ ЯК СТРУКТУРНИЙ ЕЛЕМЕНТ СИСТЕМИ МОНІТОРИНГУ ДОВКІЛЛЯ

**Ю.С. ПЕТЛЮК, кандидат юридичних наук, доцент,
К.Ю. ФЕДОСЕНКО, студентка¹,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

У статті досліджуються проблемні питання здійснення моніторингу земель як функції управління в галузі використання та охорони земель і структурного елементу системи моніторингу довкілля.

Моніторинг земель, моніторинг довкілля, завдання моніторингу земель, земельне законодавство.

Унаслідок тривалого нераціонального та виснажливого використання земель їх стан значно погіршився. Після того як проблеми такого використання земель набули масштабного характеру, міжнародне співтовариство розпочало застосовувати різні способи боротьби з природними негативними явищами.

Вирішення глобальних проблем раціонального та невиснажливого використання й особливої охорони земельних ресурсів потребувало застосування юридичних, економічних, організаційних і соціальних заходів.

Реакцією на екологічні проблеми, пов'язані з суттєвими змінами природних властивостей землі, стало розроблення систем спостереження за цими змінами, фіксації, оброблення, вивчення, аналізу та прийняття відповідних рішень на основі зібраної інформації. Така процедура отримала назву «моніторинг» [1, с. 158].

В Україні запровадження моніторингу земель уперше було передбачено Земельним кодексом від 18 грудня 1990 року. Однак фактично систематичні спостереження розпочалися після затвердження Кабінетом Міністрів України 20 серпня 1993 р. Положення про моніторинг земель [2, с. 327].

Серед вітчизняних та зарубіжних науковців у галузі земельного, екологічного та природоресурсного права, які займалися дослідженням окремих проблемних аспектів здійснення моніторингу земель, необхідно назвати В.І. Андрейцева, С.О. Боголюбова, В.М. Богомолова, М.М. Бринчука, І.О. Іконіцьку, Г.Л. Землякову, П.Ф. Кулинича, Н.Р. Малишеву, М.В. Мозальову, В.В. Петрова, Н.А. Шингель, М.В. Шульгу та інших.

Мета статті полягає в дослідженні на основі земельного, екологічного законодавства та наукових джерел проблемних питань здійснення

моніторингу земель як функції управління в галузі використання й охорони земель та структурного елементу системи моніторингу довкілля.

Оскільки моніторинг земель є структурним елементом моніторингу довкілля (моніторингу навколишнього природного середовища, екологічного моніторингу), то насамперед доцільно визначити основні засади функціонування його системи.

В Україні створення сучасної системи екологічного моніторингу розпочалося з прийняттям Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [3]. У ст. 22 цього законодавчого акта було вказано, що з метою забезпечення збору, оброблення, збереження та аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища, прогнозування його змін та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень в Україні створюється система державного моніторингу навколишнього природного середовища.

Водночас має законодавче закріплення поняття моніторингу довкілля. Відповідно до п. 1 «Положення про державну систему моніторингу довкілля», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р., державна система моніторингу довкілля – це система спостережень, збирання, оброблення, передавання, збереження та аналізу інформації про стан довкілля, прогнозування його змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій, необхідних для прийняття рішень у галузі охорони довкілля [4].

Моніторинг довкілля можна розглядати як аналітично-інформаційну систему, що охоплює такі основні напрями: спостереження за станом довкілля й за факторами, які впливають на окремі елементи довкілля; оцінювання та аналіз фактичного стану всіх компонентів довкілля; прогнозування стану довкілля та оцінювання цього стану; забезпечення науково-інформаційної підтримки прийняття управлінських рішень [5, с. 5].

В основу класифікації видів моніторингу навколишнього природного середовища покладено розподіл навколишнього природного середовища на окремі компоненти, що є його елементами та мають стійкі природні ознаки (земля, води, атмосферне повітря, озоновий шар, рослинний і тваринний світ). Тому залежно від зазначеного критерію розрізняють такі види моніторингу, як моніторинг земель; моніторинг поверхневих вод; моніторинг підземних вод; моніторинг лісів; моніторинг атмосферного повітря; моніторинг озонового шару; моніторинг рослинного світу; моніторинг тваринного світу.

Згідно із п. 18 Положення про державну систему моніторингу довкілля, взаємовідносини суб'єктів системи моніторингу ґрунтуються на таких принципах: взаємна інформаційна підтримка рішень у галузі охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки; координація дій під час планування, організації та проведення спільних заходів з екологічного моніторингу довкілля, виникнення надзвичайних екологічних ситуацій та ліквідації їх наслідків; сприяння найбільш ефективному розв'язанню спільних завдань

моніторингу довкілля та екологічної безпеки; відповідальність за повноту, своєчасність й достовірність переданої інформації; колективне використання інформаційних ресурсів і комунікаційних засобів.

Моніторинг земель (від англ. «*to monitor*» – «спостереження») – це одна з функцій управління в галузі використання та охорони земель. Законодавче визначення моніторингу земель містить Земельний кодекс України. Відповідно до ч.1 ст.191 цього кодифікованого акта, моніторингом земель є система спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та наслідків негативних процесів [6]. Крім Земельного кодексу, процес здійснення моніторингу земель регламентують Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»; Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [7] (щодо моніторингу ґрунтів земель сільськогосподарського призначення); постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення про моніторинг земель» від 20 серпня 1993 р. [8], «Про Положення про державну систему моніторингу довкілля» від 30 березня 1998 р., наказ Мінекоресурсів України від 21 серпня 2002 р., яким затверджене Положення про порядок інформаційної взаємодії органів Мінекоресурсів України та інших суб'єктів системи моніторингу довкілля при здійсненні режимних спостережень за станом довкілля тощо.

Об'єктом моніторингу є всі землі в межах території України незалежно від форми власності на них. Складовою моніторингу земель є моніторинг ґрунтів.

Здійснення моніторингу земель передбачає проведення технічної та інформаційно-аналітичної роботи із застосуванням технічних засобів контролю та через відслідковування якісного стану земель, взяття проб і здійснення ґрунтово-геоботанічних та інших необхідних обстежень, аналізів та вимірів хімічного й біологічного складу ґрунтів, їх фізичного стану, а також оцінювання та аналіз стану земель, вироблення на цій базі прогнозів прояву основних негативних процесів на землях, які належать до різних категорій, у найближчій та віддаленій перспективі, розробленні заходів щодо їх відвернення. Моніторинг також передбачає проведення спостережень за використанням земель, виявленням випадків нецільового використання, які особливо погіршують якість земель, а також загальну екологічну ситуацію [9, с. 67–68].

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про моніторинг земель» (п. 2) залежно від мети спостережень та ступеня охоплення територій проводиться такий моніторинг земель:

- національний (на всіх землях у межах території України);
- регіональний (на територіях, що характеризуються єдністю фізико-географічних, екологічних та економічних умов);
- локальний (на окремих земельних ділянках та в окремих частинах (елементарних структурах) ландшафтно-екологічних комплексів).

Ведення моніторингу земель здійснює Держземагенство України за участю Міністерства екології та природних ресурсів України, Міністерства

аграрної політики та продовольства України, а також Української академії аграрних наук.

Інформація, одержана під час спостережень за станом земель, узагальнюється у районах, містах, областях, Автономній Республіці Крим, а також по окремих природних комплексах і передається в пункти збору автоматизованої інформаційної системи обласних, Київського та Севастопольського міських головних управлінь земельних ресурсів і Республіканського комітету із земельних ресурсів Автономної Республіки Крим.

За результатами оцінювання стану земель складаються звіти, прогнози та рекомендації, що подаються до місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та Держземагентства України для вживання заходів щодо запобігання й ліквідації наслідків негативних процесів.

Основними завданнями моніторингу земель, згідно зі ст. 192 Земельного кодексу України, є прогноз еколого-економічних наслідків деградації земельних ділянок з метою запобігання або усунення дії негативних процесів.

Розв'язання інших важливих завдань моніторингу полягає в прогнозуванні тих негативних явищ, що можуть спричинити деградацію земель внаслідок водної чи вітрової ерозії, підтоплення, висушення, зсувів, вторинного засолення, закислення, заболочення, ущільнення ґрунтів, забруднення земель промисловими відходами та хімічними речовинами тощо [10, с. 424].

Щодо питання правової регламентації окремих видів моніторингу в правовідносинах використання та охорони природних ресурсів, то можна зазначити, що чинним законодавством саме здійснення моніторингу земель урегульовано на належному рівні. [11, с. 188].

Крім того, моніторинг земель є своєрідним ядром у системі моніторингових та кадастрів природних ресурсів, оскільки дані, які отримуються при його здійсненні, є інформаційним підґрунтям для моніторингу інших природних ресурсів, а також для ведення природоресурсних кадастрів, передусім державного земельного кадастру.

Отже, на основі чинного законодавства України можна зробити висновок про те, що моніторинг земель – це частина державного моніторингу довкілля, який є системою спостережень, збирання, оброблення, передавання, збереження та аналізу інформації про стан довкілля, прогнозування його змін і розроблення науково-обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень про запобігання негативним змінам стану довкілля та дотримання вимог екологічної безпеки.

Разом із тим, проведене дослідження дає змогу стверджувати: незважаючи на достатньо розвинене правове регулювання моніторингу земель як структурного елементу системи моніторингу довкілля існують певні недоліки, що зумовлюють недостатню ефективність функціонування системи моніторингу земель, а саме: порядок збирання інформації про стан природних ресурсів ні за обсягом, ні за змістом не відповідає сучасним вимогам та завданням державного управління у зазначеній

сфері суспільних відносин; неузгодженість між нормами законодавчих актів про відповідний вид моніторингу довкілля; відсутність сучасного оснащення центрів системи моніторингу в переважній більшості регіонів країни тощо.

Список літератури:

1. Мозалева М. В. Правовые основы мониторинга почв / М. В. Мозалева // Проблемы законности: Респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2008. – Вип. 95. – С. 258–262.
2. Кулинич П. Ф. Правові засади охорони та використання земель / П. Ф. Кулинич // Екологічне право України. Академічний курс : підруч. – 2-ге вид. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – С. 318–352.
3. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
4. Про Положення про державну систему моніторингу довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р. № 391 // Збірник урядових нормативних актів України. – 1998. – № 9. – Ст. 211.
5. Моніторинг довкілля : підруч. / [В.М. Боголюбов, М.О. Клименко, В.Б. Мокін та ін.] ; під ред. В. М. Богомолова [2-ге вид., перероб. і доп.]. – Вінниця : ВНТУ, 2010. – 232 с.
6. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
7. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19 червня 2003 р. № 963-VI // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 39. – Ст. 350.
8. Про затвердження Положення про моніторинг земель : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 1993 р. № 661 // Зібрання урядових нормативних актів України. – 1994. – № 1. – Ст. 5.
9. Иконичкая И. О. Земельное право Российской Федерации : учеб. / И. О. Иконичкая. – М., 2002. – 327 с.
10. Мірошніченко А. М. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / А. М. Мірошніченко, Р. І. Марусенко / – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. – 507 с.
11. Шарапова С. В. Екологічний моніторинг у правовідносинах використання природних ресурсів / С. В. Шарапова // Проблеми законності. – 2008. – Вип. 85. – С. 185–188.

В статье исследуются проблемные вопросы осуществления мониторинга земель как функции управления в области использования и охраны земель и структурного элемента системы мониторинга окружающей среды.

Мониторинг земель, мониторинг окружающей среды, задачи мониторинга земель, земельное законодательство.

The article is devoted to studying the problematic issues of land monitoring as a management function in the branch of land use and security and as the structural element of environmental monitoring security.

Monitoring of land, environmental monitoring, task monitoring of land, land legislation.

