

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ МОНІТОРИНГУ ЗЕМЕЛЬ ЯК ЕЛЕМЕНТУ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

ПАХОМОВ Володимир Васильович - кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри судочинства та міжнародного права Сумського державного університету
УДК 349.415 (477)

Определены содержание и особенности мониторинга земель как формы контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений. Рассмотрено современное состояние нормативно-правового обеспечения мониторинга земель в Украине, установлены и проанализированы основные факторы, влияющие на развитие системы мониторинга земель в Украине.

Ключові слова: моніторинг, моніторинг земель, контрольно-наглядова діяльність, нормативно-правове забезпечення, земельні відносини.

Одним із найбільш дієвих заходів контролю за додержанням законодавства у сфері земельних відносин та забезпеченням раціонального використання земельних ресурсів, збереження їх якісного стану, є моніторинг земель, адже прийняття ефективних управлінських рішень щодо дотримання норм чинного законодавства залежить, у першу чергу, від наявності точних, науково обґрунтованих даних про якісний стан земель та ті зміни, що в них відбуваються. Джерелом отримання таких даних є саме моніторинг земель, який передбачає здійснення комплексу технічних та інформаційно-аналітичних заходів контролю за станом земель з метою своєчасного виявлення тих або інших змін, їх оцінки, а також запобігання та усунення наслідків негативних процесів у даній сфері.

Проблеми, пов'язані зі здійсненням контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, розглядалися у працях С. Боголюбова, Д. Бусуйок, Р. Ємця,

Т. Кичилюк, М. Климишина, Г. Ларіонова, І. Орехової, В. Семчика, С. Хом'яченко та ін. Деякі питання формування і проведення моніторингу довкілля та його складових, у тому числі й моніторингу земель, досліджувались такими вітчизняними та зарубіжними вченими, як В. Горбатюк, Д. Добряк, Г. Землякова, К. Клименко, П. Кулинич, Н. Малишева, В. Медведєв, М. Мозальова, Т. Оверковська, А. Третяк, С. Шарапова. Проте питання забезпечення ефективного функціонування системи моніторингу земель як форми контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в умовах її реформування потребує більш детального розгляду, що й зумовлює актуальність даної статті.

Метою даної статті є виявлення та аналіз можливих шляхів удосконалення системи моніторингу земель, що передбачає з'ясування сутності та змісту моніторингу земель як форми контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, визначення основних чинників, що впливають на ефективність функціонування системи моніторингу земель в Україні, а також аналіз головних напрямків розвитку системи моніторингу земель в Україні.

Чинне законодавство України визначає моніторинг як складову частину державної системи моніторингу довкілля, яка є системою спостереження за станом земельного фонду з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів [1, ч.1,3 ст.191]. Сутність моніторингу полягає у спостереженні

за динамікою процесів, що відбуваються у земельній сфері, з метою виявлення причин і джерел негативних змін, прийняття науково обґрунтованих рішень по вдосконалюванню законодавства, внесенню необхідних корективів у правовий режим земель і порядок землекористування щодо забезпечення законності у сфері земельних відносин. Дані моніторингу застосовуються для винесення рішень про можливе розміщення того або іншого об'єкта, визначення дозволених видів землекористування, тобто слугують попередженню такого землекористування, що здатне призвести до погіршення земель. Моніторинг також фіксує відхилення від дозволеної поведінки, виявляючи правопорушення, пов'язані із забрудненням, зараженням та іншими видами деградації земель, – його дані, у цьому випадку, стають доказом при притягненні порушників до юридичної відповідальності [2, с.165-166]. Тож основною функцією моніторингу земель є саме контроль поточного стану і оцінка перспектив розвитку несприятливих процесів для інформаційного забезпечення прийняття управлінських рішень, спрямованих на оптимізацію використання земель [3, с.150]. Отже, організація дієвої системи моніторингу є першочерговим завданням для контрольно-наглядової діяльності органів державної влади у сфері земельних відносин. Зібрані шляхом моніторингу матеріали стають правовими підставами для прийняття необхідних рішень компетентними органами стосовно використання і охорони земель, вони дають можливість органам державного управління висувати відповідні вимоги до землекористувачів щодо усунення правопорушень у галузі використання і охорони земель, а також притягнення до відповідальності осіб, винних у цих порушеннях [4, с.294-295].

Забезпечення ефективного функціонування єдиної системи моніторингу є достатньо складним завданням, яке потребує вирішення цілого комплексу організаційних, технічних та інших проблем. До головних факторів, що зумовлюють сьогодні низьку ефективність функціонування системи моніторингу земель в Україні, зокрема, відносяться: низький рівень уніфікації нормативно-методичної бази, технічного забезпечення

та взаємодії її суб'єктів, а також недостатній обсяг фінансування робіт. Основними недоліками функціонування системи моніторингу земель є також:

- відсутність єдиної мережі спостережень;
- застаріле технічне і методичне забезпечення спостережень;
- відсутність сучасного технічного оснащення центрів системи моніторингу в більшості регіонів;
- неузгодженість окремих елементів інформаційних технологій, що використовуються суб'єктами системи моніторингу;
- неповна відповідність нормативно-технічного та нормативно-правового забезпечення системи моніторингу сучасним вимогам та ін. [5, п.1].

Аналіз можливих шляхів розв'язання зазначених проблем дає підстави для висновку, що їх подолання можливе, насамперед, на основі створення нової мережі спостережень, проте вирішення такого завдання потребує занадто великого обсягу коштів для фінансування. Тож, відповідно до положень Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 р. [6] та Концепції Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища [5], удосконалення процедури моніторингу земель пов'язується наразі із максимальним використанням існуючого потенціалу шляхом поетапного удосконалення організаційного, правового, методичного і технічного забезпечення системи моніторингу з урахуванням сучасних інформаційних потреб та рекомендацій Європейської економічної комісії ООН [5, п.3].

Стратегією державної екологічної політики України на період до 2020 р. було визначено, що для забезпечення розвитку державної системи моніторингу навколишнього природного середовища (складовою якого є моніторинг земель), спрямованої на надання органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування і населенню своєчасної, достовірної інформації про його стан, та з метою підвищення ефективності здійснення державного контролю за дотриманням чинного законодавства необхідно:

- проаналізувати інформаційні потреби системи державного управління;

- створити єдину мережу спостережень;
- здійснити оптимізацію, модернізацію і технічне забезпечення системи моніторингу;
- вдосконалити методологічне забезпечення проведення спостережень;
- інтегрувати інформаційні ресурси суб'єктів системи моніторингу і забезпечити функціонування єдиної автоматизованої підсистеми збирання, оброблення, проведення аналізу і збереження екологічних даних [7, п.4.1].

Отже, перш за все, потребує свого вдосконалення організаційно-правове забезпечення ведення моніторингу земель, адже, як відзначають фахівці, сучасні проблеми здійснення моніторингу земель в Україні пов'язані, насамперед, з його організацією, що має забезпечити проведення всебічного і систематичного обліку й оцінки стану земель з метою захисту і поліпшення якості стану земель [8, с.434]. При цьому слід чітко визначити, прерогативою яких адміністративно-територіальних органів виконавчої влади є проведення тих або інших заходів моніторингу, які державні служби відповідають за реалізацію його напрямків та передають відповідну інформацію, встановити їх права, обов'язки і відповідальність [8, с.434]. Крім цього, необхідно удосконалити нормативно-правову базу проведення моніторингу земель, що є необхідною умовою ефективної протидії порушенням земельного законодавства та недотриманню норм раціонального землекористування [9, с.7]. Уявляються необхідними як удосконалення порядку проведення моніторингу земель, закріпленого у чинному законодавстві, так і підготовка нових законодавчих та інших нормативно-правових актів з питань контролю у сфері земельних відносин, зокрема, щодо:

- чіткого визначення мети і завдань моніторингу, методів його проведення;
- встановлення і нормативного закріплення основних стадій та етапів процедури моніторингу земель;
- чіткого закріплення повноважень суб'єктів реалізації даної процедури;
- визначення основних критеріїв і нормативів для оцінки стану земельних ресурсів та виявлення кризових ситуацій;
- розробки та відповідного законодавчого закріплення процедури участі України в

міжнародних моніторингових дослідженнях щодо стану земель та ін.

Завдання забезпечення дієвого контролю з боку держави за раціональним використанням земель вимагає створення єдиної цілісної системи моніторингу всіх категорій земель, що, на думку багатьох дослідників, дасть можливість провадити не лише внутрішній моніторинг для потреб відповідних міністерств та відомств, а й загальний моніторинг навколишнього природного середовища в межах території України [10, с.85; 11, с.14]. Концепція Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища, зокрема, передбачає, що підвищення ефективності використання та зміцнення існуючого потенціалу служб спостережень суб'єктів системи моніторингу на основі здійснення нормативно-правових, економічних, фінансових, науково-експертних, інформаційно-освітніх та інших засобів, а також шляхом впровадження сучасних інформаційних технологій, застосування засобів вимірювальної техніки, уніфікованих методик вимірювання, оптимізації показників спостережень і створення на їх основі єдиної мережі спостережень [5, п.3].

Удосконалення процедури здійснення моніторингу земель передбачає оптимізацію методики його проведення. За оцінками фахівців, наразі в Україні не існує єдиної методики проведення спостережень, що зумовлено відсутністю моніторингових мереж, а також сучасної інформаційної системи про стан природних ресурсів, зокрема – земельних. На думку науковців, вимогам моніторингу відповідає наразі лише агрохімічне обстеження земель сільськогосподарського призначення, здійснюване мережею регіональних центрів, за результатами якого проводиться паспортизація земельних ділянок з видачею агрохімічних паспортів [12, с.127]. Проте, як зауважують більшість фахівців, агрохімічне обстеження не є моніторингом: паспортизація не дає повного уявлення про стан земель, вона проводиться не на постійних ділянках і за дуже обмеженим переліком показників, а орієнтована лише на оцінку окремих характеристик (поживного режиму ґрунту, реакції ґрунтового розчину та деяких забруднювачів тощо), не визначаючи інші численні фізичні,

хімічні та біологічні показники [13]. Дані ж моніторингових систем дають змогу постійно коригувати як кількісні норми та нормативи, так і набір видів забруднень, що підлягають контролю. Достовірна і повна інформація щодо змін, які відбуваються у якісному стані земель, необхідна для оцінки ефективності землеохоронних програм та окремих заходів щодо охорони земель, а також коштів, що виділяються на зазначені цілі [12, с.127].

Відповідно до чинного законодавства, система моніторингу земель удосконалюється шляхом визначення та розробки стандартів і нормативів у галузі використання та охорони земель, у тому числі охорони та відтворення родючості ґрунтів [14]. Удосконалення методики дослідження з метою забезпечення повноти та точності моніторингової інформації шляхом розробки стандартів і нормативів має бути спрямовано на входження національної системи моніторингу земель до складу міжнародних систем моніторингу, що вимагає відповідного узгодження, гармонізації національних стандартів щодо проведення моніторингу стану земель з вимогами ЄС, розробки правових механізмів співробітництва національних систем з міжнародними системами моніторингу.

У Концепції Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища відзначається, що удосконалення системи моніторингу має на меті якнайповніше задоволення інформаційних потреб суспільства, що, зокрема, передбачає розроблення спеціальних програм для отримання інформації, пов'язаної з надзвичайними ситуаціями природного та техногенного характеру, транскордонним моніторингом тощо. З метою забезпечення збирання, збереження, оброблення та аналізу даних і підготовки необхідної інформації мають створюватись центри на загальнодержавному і регіональному рівні, а також на рівні суб'єктів системи моніторингу, які здійснюватимуть розроблення програм та координацію їх виконання [5, п.4]. Завдання забезпечення інтеграції інформаційних ресурсів та взаємодії суб'єктів системи моніторингу потребує також створення єдиної автоматизованої підсистеми збирання, оброблення, аналізу і зберігання даних. Для збереження даних моніторингу та

подальшої роботи з ними мають бути створені розподілені бази даних і комплексні банки інформаційних ресурсів [5, п.4]. Успішне вирішення зазначених завдань передбачає також вдосконалення необхідних технічних засобів та відповідного програмного забезпечення проведення моніторингу земель, що надасть можливість органам державної влади та місцевого самоврядування, громадським і міжнародним організаціям своєчасно отримувати обґрунтовану, об'єктивну і достовірну інформацію про стан навколишнього природного середовища [5, п.6].

Стратегією державної екологічної політики України на період до 2020 р. одним із інструментів зміцнення системи моніторингу навколишнього природного середовища, складовою якої є система моніторингу стану земель, визначено посилення координації діяльності суб'єктів моніторингу та управління даними в рамках функціонування державної системи моніторингу навколишнього природного середовища як основи для прийняття управлінських рішень [7, п.4]. Тож удосконалення процедури моніторингу земель в Україні передбачає необхідність розроблення і впровадження комплексу механізмів узгодження взаємодії та координації усіх суб'єктів проведення моніторингу із застосуванням єдиної системи методів і технологій під час планування, організації та проведення спостережень і спільних заходів, що сприятиме оперативному реагуванню місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на виникнення або загрозу виникнення надзвичайних ситуацій та належному контролю за їх розвитком і ліквідацією наслідків [5, п.6].

Отже, вдосконалення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні наразі потребує чіткого визначення та відповідного нормативного закріплення процедури моніторингу земель. До основних напрямків розвитку системи моніторингу земель віднесено:

- вдосконалення організаційно-правового забезпечення моніторингу;
- створення єдиної цілісної системи моніторингу;
- оптимізацію методики проведення моніторингу земель, визначення та розробку

АНОТАЦІЯ

Визначено сутність та зміст моніторингу земель як форми контрольної-наглядової діяльності у сфері земельних відносин. Розглянуто сучасний стан нормативно-правового забезпечення моніторингу земель в Україні, встановлено та проаналізовано основні чинники, що впливають на розвиток системи моніторингу земель в Україні.

стандартів і нормативів у галузі використання та охорони земель;

- забезпечення інтеграції інформаційних ресурсів;

- посилення координації діяльності суб'єктів моніторингу та управління даними в рамках функціонування державної системи моніторингу земель в Україні;

- участь у міжнародних моніторингових дослідженнях щодо стану земель та гармонізацію національних стандартів із міжнародними з метою входження національної системи моніторингу земель до складу міжнародних систем.

Література:

1. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст.27.

2. Дамдын О. С. Понятіе, задачи и виды мониторинга земель / О. С. Дамдын // Молодой ученый. – 2012. – №1. Т.2. – С. 165-166.

3. Горбатюк В. М. Організаційно-технологічні особливості здійснення моніторингу земель на регіональному рівні / В. М. Горбатюк, К. В. Клименко // Геодезія, картографія і аерофотознімання. – 2007. – Вип. 69. – С. 150-156 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/1459/1/23.pdf>.

4. Шеремет А. П. Земельне право України: навч. пос. [для студ. вищ. навч. закл.] / А. П. Шеремет. – [2-ге вид.]. – К.: ЦУЛ, 2009. – 632 с.

5. Про схвалення Концепції Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища : Розпорядження Кабінету Міністрів України : від 31.12.2004 р., № 992-р // Офіційний вісник України. – 2005. – № 1. – Ст. 40.

6. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України : від

SUMMARY

The content and specific features of land monitoring as form of control and supervisory activity in the land relations sphere are considered. The contemporary situation of normative-legal ensuring of land monitoring in Ukraine is reveal. Analyzes of the main factors of improvement of land monitoring in Ukraine were prepared.

17.06.2009 р., № 743-р // Офіційний вісник України. – 2009. – № 51. – Ст. 1760.

7. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України : від 21.12.2010 р., № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст.218.

8. Примак І. Д. Екологічні проблеми землеробства / І. Д. Примак, Ю. П. Манько, Н. М. Рідей, В. А. Мазур, В. І. Горщар, О. В. Конопльов, С. П. Паламарчук; О. І. Примак; За ред. І. Д. Примака. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 456с.

9. Добряк Д. С. Напрями удосконалення нормативно-правової бази регулювання земельних відносин / Д. С. Добряк, А. Г. Мартин // Землеустрій і кадастр. – 2009. – № 4. – С. 5-10.

10. Бусуйок Д. В. Правове регулювання управлінських і сервісних відносин у сфері використання та охорони земель – актуальні напрями удосконалення правового регулювання земельних відносин // Д. В. Бусуйок // Вісник НАН України. – 2014. – № 4. – С. 84-88.

11. Шарій Г. І. Державне регулювання земельних відносин в Україні автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Механізми державного управління» / Г. І. Шарій ; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2010. – 20 с.

12. Оверковська Т. К. Моніторинг земель України : правові аспекти / Т. К. Оверковська // Юридичний вісник. – 2015. – № 1 (15). – С. 125-128.

13. Петриченко В. Моніторинг земель як рятівний круг / В. Петриченко, С. Балюк, В. Медведєв // Урядовий кур'єр. – 2014. – 12 квітня. – № 68. – С. 8.

14. Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України : від 19.09.2007 р., № 1158 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 73. – Ст. 2715.