

Мельник О.Г.

Білоцерківський національний аграрний університет

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МОНІТОРИНГУ ЗЕМЛІ В УКРАЇНІ: ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Для сучасного суспільства чи не найголовнішою проблемою залишається безпека власного існування. Проте виробничі потреби вимагають постійного нарощування обсягів використання природних ресурсів, що негативно впливає на стан природи і людини, а також призводить до поглиблення суперечностей між процесом використання природи і її збереженням. Дослідження питань охорони земель як невід'ємної складової частини навколишнього природного середовища стають актуальнішими в сучасних умовах, бо стан земельних ресурсів в Україні досягає критичного, на всій території нашої держави поширюються процеси деградації земель. Процес постійного забруднення земель можна буде зупинити встановленням у законодавстві та правильним застосуванням дієвих правових механізмів охорони земельних ресурсів. Для цього законодавчим органам і органам державної влади важливо звернути увагу на такі форми охорони земель, як контроль за їх використанням та, що важливо, заохочення підприємців до охорони земельних угідь від забруднень і, звичайно ж, моніторинг земель за новою системою. Гострота проблем, які склалися щодо охорони якісного стану земель, нагальна потреба в їх вирішенні потребують дієвих засобів впливу, зокрема правового характеру. Одним із засобів запобігання погіршенню стану земель можна вважати моніторинг земель, який важливо розглядати як дієву правову форму охорони земель від негативного впливу як антропогенного, так і природного характеру. А моніторинг земель являє собою регулярне спостереження за станом природних, технічних і соціальних процесів із метою їх оцінки, контролю та прогнозування.

Ключові слова: земля, ґрунт, охорона земель, моніторинг земель, деградації земельних ділянок.

Сталий розвиток нашої держави в сучасних умовах тісно пов'язаний зі створенням умов, що виконуються через еколого-збалансоване використання землі, забезпечення її охорони, оскільки за Конституцією України [1] земля є основним національним багатством. Неналежний стан земельних ресурсів в Україні, а саме земель, які забруднені небезпечними речовинами, вимагає застосування сучасних підходів до їх правової охорони. Без сумніву, основним завданням українського законодавства стосовно охорони навколишнього природного середовища є саме належне регулювання відносин щодо охорони, використання і відтворення природних ресурсів, також важлива реалізація норм щодо екологічної безпеки, зменшення негативного впливу антропогенної діяльності на навколишнє природне середовище.

Основні завдання правової охорони земель – це зберегти та відтворити земельні ресурси, екологічну цінність природних і набутих якостей землі. Виконання таких заходів щодо охорони земель залежить від ефективності та якості чинного

земельного законодавства, а також від налагодженої роботи органів державної влади та діяльності місцевих органів влади.

Проблему охорони земель досліджували в Україні такі поважні вчені в даній галузі, як: Ю. Шемшученко, В. Андрейцев, Н. Титова, М. Шульга, П. Кулинич, В. Носік, Г. Гуцуляк, Д. Добряк, Н. Мазій, А. Сохнич, А. Третяк і багато інших. Завдяки роботам цих учених напрацьовано систему підходів та розроблено практичні рекомендації щодо вирішення проблем сучасного землеустрою України в системі управління земельними ресурсами й охорони земель.

На жаль, варто констатувати, що недосконалість державного регулювання земельних відносин за період досить неефективного проведення земельної реформи в Україні призвела до суттєвого погіршення охорони земель і різкого зменшення продуктивності угідь і зниження природної, такої цінної, родючості ґрунтів, їх поступової та систематичної деградації та виснаження.

Моніторинг земель являє собою регулярне спостереження за станом природних, технічних

і соціальних процесів із метою їх оцінки, контролю та прогнозування [2, с. 764]. Моніторинг як досить нова сфера в контролі стану ґрунтового покриву став розвиватися з кінця 70–80-х рр. минулого століття. На той час проблематика була глобальною у країнах із розвинутим аграрним виробництвом, де була деградація ґрунтів після перевищення як хімічного, так і механічного навантаження на них. Тому з кінця минулого століття такі країни почали розвивати новітні ґрунтозахисні системи землеробства [3, с. 8].

Уперше ведення моніторингу земель в Україні було передбачено Земельним кодексом, ухваленим 18 грудня 1990 р. А вже постійні спостереження за станом земельних ресурсів розпочали здійснюватися в нашій державі згодом. Тоді ж відбувається посилення правового регулювання моніторингу земель. Правове визначення моніторингу земель наведено у ст. 191 Земельного кодексу України [4], згідно з якою моніторинг земель являє собою систему спостережень за станом земель, яка має на меті своєчасне виявлення змін у стані земель, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів. Моніторинг земель є складовою частиною державної системи моніторингу довкілля (ч. 3 ст. 191 Земельного кодексу України).

Моніторинг земель – це насамперед складова частина державної системи моніторингу довкілля, є системою спостереження за станом земельного фонду України, ураховуючи землі, які розташовані в зонах радіоактивного забруднення, для своєчасного виявлення змін, їх оцінки, попередження та ліквідації наслідків негативних процесів [4]. Положення про моніторинг земель визначає його як систему спостереження за станом земель із метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів, що дублює визначення із Земельного кодексу України.

У системі моніторингу земель здійснюються процеси збору, обробки, передачі, збереження й аналізу інформації щодо стану земель, робляться прогнози стосовно їх змін і формулювання кваліфікованих обґрунтованих рекомендацій для ухвалення рішень щодо запобігання негативним змінам стану земель і, що важливо, дотримання вимог екологічної безпеки згідно з чинними нормами законодавства держави.

Ведення моніторингу земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, який реалізує насамперед державну політику щодо земельних відносин, центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері

охорони навколишнього природного середовища, а вже сам порядок проведення моніторингу земель встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Основними завданнями моніторингу земель є прогноз еколого-економічних наслідків деградації земельних ділянок із метою запобігання дії негативних процесів та їх усунення.

Закон України «Про охорону земель» [5] передбачає моніторинг земель і ґрунтів як:

- своєчасне виявлення зміни стану земель та властивостей ґрунтів;
- оцінку здійснення заходів щодо охорони земель;
- збереження та відтворення родючості ґрунтів;
- попередження впливу негативних процесів і ліквідацію наслідків цього впливу.

Варто зазначити, що об'єктом моніторингу є всі землі незалежно від форми власності на них, а складовою частиною моніторингу земель є моніторинг ґрунтів.

Залежно від мети спостережень і ступеня охоплення територій проводиться такий моніторинг земель:

- національний – на всіх землях у межах території України;
- регіональний – на територіях, що характеризуються єдністю фізико-географічних, екологічних і економічних умов;
- локальний – на окремих земельних ділянках і в окремих частинах (елементарних структурах) ландшафтно-екологічних комплексів [6].

Процес упровадження кращих практик управління земельними ресурсами, які діють у країнах ЄС, на сучасному етапі можна вважати одним із пріоритетних завдань на шляху вдосконалення економіко-правової моделі регулювання земельних відносин в Україні.

Якщо проаналізувати акти правової системи Європейського Союзу, можна зробити висновок, що Союз не має якогось загального європейського «земельного законодавства». А регулювання земельних відносин переважно передбачено нормативними документами, які видаються в галузях навколишнього середовища, сільського господарства, регіонального розвитку тощо. Частіше управління землями регулюється національним і місцевим законодавством, яке відзначається більш традиційним характером. Із 90-х рр. минулого століття у країнах ЄС почали розробляти концепції високої природної цінності сільськогосподарських і лісгосподарських земель (High Nature Value agricultural and forestry land), високої природної цінності сільськогосподарських угідь (High Nature

Value farmland). Головне завдання цих проєктів полягало в установленні масштабів географічного поширення високопродуктивних земель (у розрізі їхніх категорій), картографічному відображенні останніх, визначенні площ кожної категорії HNV у межах адміністративних утворень, їх моніторингу. У результаті були сформовані методи управління цими землями, які враховували в національних програмах використання земель.

Наприклад, Світовий банк за фінансової підтримки ЄС свого часу створив пілотний проєкт моніторингу сільськогосподарських земель зі супутника в межах глобальної п'ятирічної Програми з підвищення прозорості та ефективності управління земельними активами в Україні – Land Transparency. У межах Програми Світового банку та ЄС компанія, базуючись на даних космічного моніторингу, здійснила аналіз рослинного шару земної поверхні. Це дозволило створити цілі, досить точні, карти посівів сільськогосподарських культур, визначити точні межі полів, виділити основні типи покриттів на певних територіях за два роки. Для реалізації цього проєкту компанія EOS використовувала дані із власних розробок у системі методів обробки великої кількості даних, застосовуючи діючі алгоритми, а також дані, що були отримані з космічних апаратів, що використовувались у програмі Європейського Союзу Copernicus.

Сфера сільського господарства в Європейському Союзі належить до тих сфер економіки, у яких відбувається активне державне регулювання. Не дивно, що ЄС має найбільший ступінь захисту власних виробників сільськогосподарської продукції серед провідних країн, тому лібералізація цієї галузі є складним завданням для правової системи ЄС. Поступово Європейський Союз переміщує свої пріоритети в інші сфери, як, наприклад, регіональний розвиток, екологія, безпека продуктів. Досвід проведення спільної аграрної політики можуть використовувати інші країни, які намагаються поєднати ринковий і державний механізми координації процесів в аграрній сфері [7, с. 318].

У Європейському Союзі моніторинг фактичного використання земель здійснюється через реалізацію Спільної сільськогосподарської політики (CAP – Common Agricultural Policy), яка включає елементи регуляторної, цінової, бюджетної, податкової, зовнішньоторговельної політики. Наприклад, із 2013 р. в усіх країнах ЄС запровадили нову нормативну основу для виконання контролю за екологічною безпекою та використанням коштів, що витрачаються на потреби у сфері сільськогосподарського виробництва.

Цілі та заходи 2014–2020 рр. Спільної сільськогосподарської політики включають проведення переговорів за участю представників європейських екологічних організацій і фермерів, організацій захисту прав споживачів і тварин, впливових міжнародних компаній і Європейської комісії тощо. Сам процес ухвалення рішень різнився серед попередніх реформ, Європейський парламент уперше був співавтором реформ. Основними цілями сучасного етапу САП є належні виробництва харчових продуктів, систематичне та безперервне управління природними ресурсами і кліматом, кваліфіковані активні дії зі збалансованого розвитку територіальних громад.

В Україні, на відміну від країн ЄС, немає чіткої, адекватної сучасним викликам і загрозам, політики держави в аграрній сфері. Цей чинник у перспективі буде мати значний негативний вплив на конкурентні позиції українського аграрного сектора у світі та посилюватиме вразливість агропромислового комплексу до зовнішніх і внутрішніх впливів. Тому доцільно враховувати позитивний досвід країн-членів ЄС під час проведення САП [7].

Викладене свідчить про те, що здійснення моніторингу земель потребує вдосконалення діючих методик його проведення й обов'язкового створення ефективної національної системи моніторингу за якістю земель і ґрунтів, ураховуючи інтеграційні процеси. Ідеться про те, що дані моніторингових систем дають змогу постійно контролювати і кількісні норми та нормативи, і певні види забруднень, які підлягають контролю [8, с. 126]. Також потребує вдосконалення організаційно-правове забезпечення ведення моніторингу земель шляхом створення спеціального органу зі здійснення моніторингу земель і ґрунтів, тобто Центру моніторингу земель України.

Отже, основними завданнями моніторингу земель та ґрунтів є прогноз екологічних і економічних наслідків деградації земельних ділянок, який має на меті:

- вчасне виявлення зміни стану земель та властивостей ґрунтів;
- оцінку здійснення заходів щодо охорони земель;
- збереження наявного рівня та поступове відтворення родючості ґрунтів;
- зменшення впливу негативних процесів і ліквідації наслідків такого впливу.

Саме тому моніторинг земель варто розглядати як дієву правову форму охорони земель від негативного впливу як антропогенного, так і природного характеру.

Список літератури:

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Юридична енциклопедія : у 6-ти т. / за ред. Ю. Шемшученка та ін. Київ : Укр. енцикл., 2001. С. 764.
3. Петриченко В., Балюк С., Медведєв В. Моніторинг земель як рятівний круг. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 68. С. 8.
4. Земельний Кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № № 3–4. Ст. 27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
5. Про охорону земель : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 349. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.
6. Про затвердження Положення про моніторинг земель : постанова Кабінету Міністрів України № 661 від 20 серпня 1993 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-93-%D0%BF>.
7. Шibaєва Н., Квятко Т. Еволюція спільної аграрної політики ЄС. *Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства імені Петра Василенка*. 2015. № 162. С. 306–315.
8. Оверковська Т. Моніторинг земель України: правові аспекти. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2015. № 1. С. 125–128.

**Melnyk O.H. LEGAL REGULATION OF LAND MONITORING IN UKRAINE:
EXPERIENCE OF EU COUNTRIES**

For today's society, perhaps the most important problem remains the security of one's own existence. However, production needs require a steady increase in the use of natural resources, which adversely affects the state of nature and people, and also leads to deepening contradictions between the process of nature use and its conservation. Studies of land protection as an integral component of the environment are becoming more relevant in the current context, since the state of land resources in Ukraine is close to critical, land degradation processes are widespread throughout our country. The process of permanent pollution of land can be halted through the establishment in legislation and the correct application of effective legal mechanisms for the protection of land resources. To this end, it is important for legislatures and public authorities to pay attention to land protection forms, such as monitoring their use and, importantly, encouraging entrepreneurs to protect land from pollution and, of course, monitoring land under the new system. The urgency of the problems posed by the protection of the quality of the land, the urgent need to resolve them, require effective means of influence, including legal nature. One of the means of preventing the deterioration of land is to consider land monitoring, which is important to consider as an effective legal form of protection of land from negative impact both anthropogenic and natural in nature. And land monitoring is a regular observation of the state of natural, technical and social processes in order to assess, control and predict them.

Key words: land, soil, protection of land, land monitoring, degradation of land.