

ШАРАПОВА С. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри земельного

та аграрного права

(Національний юридичний університет

імені Ярослава Мудрого)

УДК 349.4

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.4.14>

МОНІТОРИНГ ЯК ГОЛОВНИЙ СКЛАДНИК СИСТЕМИ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

Стаття присвячена основним питанням та проблемам функціонування системи інформаційного забезпечення землекористування та охорони земель. Розглядається фундаментальна та головна складова частина зазначеної системи – моніторинг земель. Підкреслюється, що моніторинг земель виступає самостійною функцією управління в галузі використання та охорони земель, а також входить до системи заходів у галузі охорони земель, передбачених Законом України «Про охорону земель». Акцентовано увагу, що система управління в галузі використання та охорони земель потребує суттєвого реформування та удосконалення правової бази щодо здійснення управлінської діяльності у зазначеній сфері.

Звернена увага на деякі проблеми у системі інформаційного забезпечення землекористування та охорони земель. Висвітлені недоліки системи спостереження як за станом навколишнього природного середовища, так і за якісним станом земельних ресурсів України.

Особлива увага приділяється моніторингу ґрунтів, підкреслюється, що на законодавчому рівні належним чином регулюється проведення тільки моніторингу ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, ігноруючи інші види ґрунтів. Автор звертає увагу, що інформація про стан ґрунтів є необхідною для своєчасного виявлення змін у їх якісному та кількісному стані, що дасть змогу вжити заходів щодо підвищення та підтримання їх продуктивності, відновлення, а також запобігання погіршенню стану цих земель. Підкреслюється, що оцінка потенційної продуктивності земель, оцінка зміни якісних властивостей земель, рівня їх родючості базується на інформації, на основі якої вивчається можливість використання цих земель у сільському та лісовому господарствах.

У статті наголошується, що моніторинг земель є важливим та необхідним для забезпечення інформацією про стан та якість земель і займає особливе місце серед попередніх заходів правового забезпечення підвищення продуктивності земель. Моніторинг ґрунтів та земель є основою для попередження зниження продуктивності земель, а також джерелом екологічно значимої інформації про стан та якість земель. Проте стан державної системи моніторингу довкілля і моніторингу земель за її рівнем організації не відповідає завданням, що поставлені перед нею, і потребує суттєвого удосконалення.

Ключові слова: моніторинг земель, моніторинг ґрунтів, інформаційна система, земельні ресурси, природні ресурси.



Sharapova S. V. Monitoring as the main component of the system of information support of land use and land protection

The article is devoted to the main issues and problems of functioning of the information system of land use and land protection. The fundamental and main component of this system – land monitoring – is considered. It is emphasized that land monitoring is an independent management function in the field of land use and protection, and is also part of the system of measures in the field of land protection provided by the Law of Ukraine "On Land Protection". It is emphasized that the management system in the field of land use needs significant reform and improvement of the legal framework for management activities in this area.

Attention is drawn to some specific problems in the system of information support of land use and land protection. The shortcomings of the system of monitoring both the state of the environment and the quality of land resources of Ukraine are highlighted.

Particular attention is paid to soil monitoring, emphasizing that the legislation properly regulates only the monitoring of soils on agricultural land, ignoring other types of soils. The author draws attention to the fact that information on the condition of soils is necessary for timely detection of changes in their qualitative and quantitative condition, which will allow to take measures to increase and maintain their productivity, restoration, and prevent deterioration of these lands. It is emphasized that the assessment of potential land productivity, assessment of changes in the qualitative properties of land, the level of their fertility is based on information based on which the possibility of using these lands in agriculture and forestry is studied.

The article emphasizes that land monitoring is important and necessary to provide information on the condition and quality of land and occupies a special place among the previous measures of legal support to increase land productivity. Soil and land monitoring is the basis for preventing land productivity decline, as well as a source of environmentally relevant information on land status and quality. However, the state of the state system of environmental monitoring and land monitoring according to its level of organization does not meet the tasks set before it and needs significant improvement.

Key words: *land monitoring, soil monitoring, information systems, land resources, natural resources.*

Вступ. Основою будь-якого управління є наявність інформаційних ресурсів, інформаційних систем. Останні роки відзначені бурхливим розвитком інформаційних технологій, які багато в чому визначають прогрес науки й перспективи розвитку тієї чи іншої галузі [1, с. 33]. Так, відповідно до Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні [2], схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р, основою розвитку інформаційно-комунікаційної інфраструктури у сфері охорони навколишнього природного середовища є створення і забезпечення роботи мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації, побудованої з використанням геоінформаційних технологій збирання, зберігання, обробки та передачі екологічної інформації з метою проведення аналізу, моделювання і прогнозування стану охорони навколишнього природного середовища.

Провідна роль у формуванні системи інформаційного забезпечення раціонального використання та охорони природних ресурсів належить моніторингу. Проте нині у зазначеній інформаційній системі існують відповідні проблеми, які ускладнюють створення та належне функціонування єдиної державної системи моніторингу довкілля, складовою частиною якої виступає і моніторинг земель.

Питання правового регулювання екологічного моніторингу, а також моніторингу земель та ґрунтів були предметом дослідження на науковому рівні. Висвітлюючи наведені



питання, варто спиратися на праці І.І. Каракаша, М.В. Шульги, П.Ф. Кулинич, М.В. Мозальової, С.В. Хомінець та інших учених, які приділили увагу дослідженню правового забезпечення моніторингу в Україні. Проте питання щодо моніторингу земель як головної складової частини системи інформаційного забезпечення землекористування та охорони земель не втрачає своєї актуальності та перспектив подальшого наукового дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є висвітлення певних проблем у системі інформаційного забезпечення землекористування та охорони земель.

Результати дослідження. У юридичній літературі існують різні точки зору щодо поняття моніторингу (екологічного моніторингу, моніторингу довкілля) та його місця в системі екологічного та земельного права. Так, під екологічним моніторингом розуміють комплексний правовий інститут, який складається із сукупності державних відомостей про стан якості довкілля. Також моніторинг розглядається як одна із функцій управління в галузі природокористування та охорони довкілля. Значення екологічного моніторингу як функції управління в галузі природокористування та охорони довкілля полягає саме у тому, що це є відкрита інформаційна система, пріоритетами функціонування якої є захист життєво важливих екологічних інтересів людини і суспільства, збереження природних екосистем, відтворення кризових змін екологічного стану довкілля і запобігання надзвичайним ситуаціям. У процесі ведення екологічного моніторингу за використанням природних ресурсів отримуються відомості для опрацювання та аналізу; використання отриманої інформації про стан природних ресурсів у процесі їх експлуатації; реалізація управлінських функцій стосовно природних ресурсів, які експлуатуються. Крім того, отримані за допомогою екологічного моніторингу дані використовуються під час визначення меж користування природними ресурсами та надання природних ресурсів у користування (в тому числі на умовах оренди) або у власність [3, с. 93–94].

Моніторинг земель є складовою частиною державної системи моніторингу довкілля, і якщо розглядати систему управління у галузі використання та охорони земель, то земельний моніторинг є самостійною функцією, яка входить до змісту управління землями. Проте вважаємо, що нині система управління в галузі використання та охорони земель потребує суттєвого реформування та удосконалення правової бази щодо здійснення управлінської діяльності у зазначеній сфері. Як слушно підкреслює Т.В. Лісова, здійснення сучасної земельної реформи потребує нових форм і методів державного регулювання земельних відносин. Розвиток ринкових економічних відносин вимагає докорінних змін змісту державного управління в галузі використання й охорони земель [4, с. 285].

Крім цього, моніторинг земель є одним із заходів у галузі охорони земель, має своє призначення й розглядається як система відповідних спостережень за якісним станом земель із метою своєчасного виявлення змін та ліквідації наслідків негативних процесів. Відповідно до ст. 22 Закону України «Про охорону земель» [5] система заходів у галузі охорони земель включає: державну комплексну систему спостережень; розроблення загальнодержавних і регіональних (республіканських) програм використання та охорони земель, документації із землеустрою в галузі охорони земель; створення екологічної мережі; здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель; економічне стимулювання впровадження заходів щодо охорони та використання земель і підвищення родючості ґрунтів; нормування. На жаль, нині фактично жоден із перелічених заходів у сфері охорони земель належним чином не здійснюється. Також слід погодитися з М.В. Шульгою стосовно того, що система заходів у сфері охорони земель має включити розроблення програм використання та охорони земель, здійснення їх районування, введення економічних стимулів для реалізації заходів щодо підвищення родючості ґрунтів тощо. Однак реалії сьогодення свідчать, що вказаним законом не досягається поставлена перед ним мета [6, с. 119].

Здійснення та проведення екологічного, а також земельного моніторингу визначено низкою нормативно-правових актів, проте зазначена система спостережень нині є малоефективною та недосконалою.



Відповідно до Положення про державну систему моніторингу довкілля [7], затвердженого Постановою КМУ від 30 березня 1998 р. № 391, 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 для прийняття рішень про запобігання негативним змінам стану довкілля та дотримання вимог екологічної безпеки. Система моніторингу, як закріплено у зазначеній Постанові КМУ, є складовою частиною національної інформаційної інфраструктури, сумісної з аналогічними системами інших країн, та спрямована на: підвищення рівня вивчення і знань про екологічний стан довкілля; підвищення оперативності та якості інформаційного обслуговування користувачів на всіх рівнях.

Проте системі моніторингу довкілля властиві деякі недоліки, що зумовлюють низьку ефективність функціонування системи моніторингу, вони підкреслені в Концепції Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища, схваленої розпорядженням КМУ від 31 грудня 2004 р. № 992-р [8], а саме: 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.

Відповідно до зазначеної Концепції Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища, удосконалення системи моніторингу має на меті якнайповніше задоволення інформаційних потреб суспільства. Так, передбачається, що робота проводитиметься у межах державної, регіональних і галузевих програм моніторингу довкілля. У разі потреби можуть розроблятися спеціальні програми для отримання інформації, пов'язаної з надзвичайними ситуаціями природного та техногенного характеру, транскордонним моніторингом тощо.

Як уже зазначалося, складовою частиною державної системи моніторингу довкілля є моніторинг земель. Відповідно до ст. 191 Земельного кодексу України моніторинг земель являє собою систему спостереження за станом земель із метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів. Дійсно, моніторинг земель є головним джерелом отримання інформації про стан земельних ресурсів, що дає змогу отримати об'єктивні дані по всій території країни. Інформація, здобута за допомогою моніторингу земель, є правовою основою для прийняття необхідних рішень державними органами в галузі використання та охорони земель. Проте наявна система спостереження за станом земель не дає можливості стверджувати про її ефективність.

А. Мартін з цього приводу підкреслює, що практичне здійснення заходів із моніторингу земель протягом останніх десятиріч практично не відбувалося, що пов'язано як із відсутністю цільового бюджетного фінансування, так і з принципово помилковою системою організації моніторингу, адже функції з його здійснення нині покладені на різні центральні органи виконавчої влади, а не на спеціалізовану дослідницьку установу [9, с.22].

Так, у спеціальній літературі неодноразово зверталася увага на недоліки функціонування системи моніторингу земель. Приміром, В.В. Медведєв підкреслює, що у національному законодавстві не передбачено розроблення шляхів уніфікації методики проведення моніторингу й погодження правил ведення моніторингу, також не було передбачено вдосконалення мереж спостережень, підпорядкованих суб'єктам системи моніторингу, та створення єдиної державної системи спостережень. Як наголошує вчений, у результаті всі суб'єкти системи моніторингу розробляють свої власні підходи, методи, програми без урахування вимог до єдиних систем й європейських вимог, що унеможлиблює спільне функціонування складових частин цієї системи та взаємозв'язок з іншими інформаційними системами [10, с. 284].

Складовою частиною моніторингу земель є моніторинг ґрунтів, який проводиться на землях сільськогосподарського призначення і являє собою систему спостережень, збирання, оброблення, передавання, збереження та аналізу інформації про зміни показників якісного



стану ґрунтів, їх родючості, розроблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо прийняття рішень про відвернення та ліквідацію наслідків негативних процесів.

Моніторингова інформація про якісний стан ґрунтів, рівень їх родючості є основою для розроблення заходів щодо підвищення продуктивності ґрунтів та земель. Проте на законодавчому рівні належним чином регулюється проведення тільки моніторингу ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, ігноруючи інші види ґрунтів. Відповідно до Положення про Державну систему моніторингу довкілля моніторинг ґрунтів здійснюється не тільки на землях сільськогосподарського використання. Також виділяються й інші види моніторингу ґрунтів на землях лісгосподарського призначення, природно-заповідного фонду, рекреаційного призначення тощо.

Як слушно підкреслюється в літературі, моніторинг ґрунтів повинен передувати кожному заходу з охорони та підвищення родючості ґрунтів, бути мотивом для його проведення, надавати детальні рекомендації, виробляти план проведення ґрунтоохоронних програм, прогнозувати їх результат, а також бути його завершальною стадією, необхідною для оцінки здійснення заходів щодо охорони і підвищення родючості ґрунтів. На його основі мають прийматися ґрунтоохоронні програми, розроблятися рекомендації для забезпечення раціонального використання земель сільськогосподарського призначення, створюватись інформаційно-аналітична система забезпечення доступу до інформації про якісний стан ґрунтів та їх родючість [11, с. 4].

На нашу думку, все зазначене є актуальним і для ґрунтів земель іншого призначення, інформація про стан яких є необхідною для своєчасного виявлення змін у їх якісному та кількісному стані, що дасть змогу вжити заходів щодо підвищення та підтримання їх продуктивності, відновлення, а також запобігання погіршенню стану цих земель. Оцінка потенційної продуктивності земель, оцінка зміни якісних властивостей земель, рівня їх родючості базується на інформації, на основі якої вивчається можливість використання цих земель в сільському та лісовому господарствах.

Крім цього, моніторинг земель та ґрунтового покриву має й інші певні недоліки. Так, за оцінками фахівців, Україна – одна з небагатьох країн Європи, яка не має моніторингових мереж і сучасної інформаційної системи про стан природних ресурсів, зокрема ґрунтового покриву, як наслідок, не існує єдиної методики проведення спостережень. Вимогам моніторингу відповідає лише агрохімічне обстеження земель сільськогосподарського призначення, яке здійснює мережа регіональних центрів. За його результатами здійснюється паспортизація земельних ділянок із видачею агрохімічних паспортів [12, с. 8]. Здійснення моніторингу земель потребує вдосконалення методики його проведення, утворення ефективної національної системи моніторингу за якістю земель та ґрунтів. Зумовлюється це тим, що дані моніторингових систем дають змогу постійно коригувати як кількісні норми та нормативи, так і набір видів забруднень, що підлягають контролю. Також достовірна й 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 направляються на зазначені цілі [13, с. 127].

Висновок. Все це дає змогу зробити висновок, що моніторинг земель є важливим та необхідним для забезпечення інформацією про стан та якість земель і займає особливе місце серед попередніх заходів правового забезпечення підвищення продуктивності земель. Моніторинг земель, моніторинг ґрунтів виступають основою для попередження зниження продуктивності земель, а також джерелом екологічно значущої інформації про стан та якість земель. Проте стан державної системи моніторингу довкілля і моніторингу земель за її рівнем організації не відповідає завданням, що поставлені перед нею, і потребує суттєвого удосконалення та реформування.

Список використаних джерел:

1. Раціональне використання ґрунтових ресурсів і відтворення родючості ґрунтів : організаційно-економічні, екологічні й нормативно-правові аспекти : колективна моногра-



- фія / за ред. акад. НААН С.А. Балюка, чл.-кор. АЕНУ А.В.Кучера. Харків: Смугаста типографія, 2015. 432 с.
2. Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р. *Офіційний вісник України*. 2013. № 44. Ст. 1581.
3. Шарапова С.В. Правові засади екологічного моніторингу. *Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення* : монографія / за ред. А. П. Гетьмана та В. Ю. Уркевича. Харків : Право, 2012. 448 с.
4. Лісова Т.В. Проблеми правового регулювання управління у сфері використання й охорони земель в умовах сучасної земельної реформи. *Право і Безпека*. 2011. № 2 (39). С. 285–289.
5. Про охорону земель : Закон України від 19 червня 2003 року № 962-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст.349.
6. Шульга М.В. Актуальні правові проблеми охорони земель. *Державотворчі процеси в Україні: реалії сьогодення: тези доповідей за матеріал. всеукр. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 23–24 квітня 2021 року)*. Луцьк: ІВВ Луцький НТУ, 2021. С. 117–120.
7. Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р. № 391. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13. Ст. 91.
8. Про Концепцію Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2004 р. № 992: *Офіційний вісник України*. 2005. № 1. Ст. 40.
9. Мартин А. Реформування системи моніторингу земель в Україні: напрями та механізми. *Землепорядний вісник*. 2017. № 11. С. 22–25.
10. Медведєв В.В. Моніторинг почв України. Концепція. Ітоги. Задачі. Харьков: Городская типографія. 2012. 536 с.
11. Мозальова М.В. Правові засади моніторингу ґрунтів : дис.. ... канд.. юрид. наук : 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природо ресурсне право. Харків., 2011. 197 с.
12. Бенцаровський Д. Земля – мати, будьмо її гідними синами. *Урядовий кур'єр*. 2005. 6 січня. С. 8
13. Оверковська Т.К. Моніторинг земель України: правові аспекти. *Юридичний вісник*. 2015. Вип. 1 (34). С. 125–128.

