

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 12 (25)

Суми – 2018

**SECTION 3
LAND LAW; AGRARIAN LAW; ENVIRONMENTAL LAW; NATURAL
RESOURCE LAW**

**СЕКЦІЯ 3
ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО;
ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО**

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/Legalthorizons.2018.i12.p16>

**МОНІТОРИНГ ЗЕМЕЛЬ ЯК ВАЖЛИВИЙ ІНСТРУМЕНТ УДОСКОНАЛЕННЯ
СИСТЕМИ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ**



*Пахомов Володимир Васильович,
доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри кримінально-правових
дисциплін та судочинства,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет*

Стаття присвячена висвітленню питань щодо проблем сучасного стану моніторингу земель в Україні. Автор розтлумачив дане поняття, причини та фактори щодо поширення даного явища. В даній роботі розглянуто наукові підходи щодо визначення моніторингу. Крім того, розкрито основні завдання, окреслено кваліфікацію принципи, та види цього поняття. Необхідно відмітити, що автор виділив принципи здійснення моніторингу, які є важливим елементом для побудови цілісної узгодженої моніторингу. В роботі досліджено Стратегію державної екологічної політики України, а також вивчено концепцію Державної програми моніторингу навколишнього середовища, щодо модернізації системи моніторингу, шляхом поступового поліпшення підтримки, як з технічної, так і правової сторони. Необхідно відзначити, що науковець дослідив моніторинг земель, як складову частину державної системи моніторингу довкілля, довів важливість своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів щодо виявлення причин і джерел негативних змін, проаналізував внесення необхідних корективів у правовий режим земель і порядок землекористування щодо забезпечення законності у сфері земельних відносин. У статті детально проаналізовано нормативно-правову базу, а також відстежуються можливі проблеми та ризики з даного питання.

Автор робить висновок, що забезпечення ефективного функціонування єдиної системи моніторингу є складним завданням, яке потребує вирішення цілого комплексу організаційних, технічних та інших проблем. Удосконалення системи моніторингу повинно відбуватися на основі оптимізації методики моніторингу, посиленню координації діяльності його суб'єктів та управління ними в рамках державної системи моніторингу земель в Україні, забезпечення інтеграції інформаційних ресурсів. Це обумовлюється необхідністю регулювання правовідносин у даній сфері та гармонізацією національного законодавства до міжнародних норм.

Ключові слова: моніторинг, державний контроль та нагляд, державна екологічна політика України, охорона земель.

Pakhomov V.V. Land monitoring as an important instrument for improvement of control and supervision activities in Ukraine. The article is devoted to the issues of the current state of land monitoring in Ukraine. The author explains this notion, causes and factors concerning the distribution of this phenomenon. In this paper, the scientific approaches to the definition of monitoring are considered. In addition, the main tasks are described, qualification principles are outlined, and the types of this concept. It should be noted that the author has identified the principles of monitoring, which are an important element for building a coherent monitoring. The paper examines the Strategy of the State Environmental Policy of Ukraine, as well as studies the concept of the State Environmental Monitoring Program, the modernization of the monitoring system, and the gradual improvement of support both from the technical and legal aspects. It should be noted that the scientist has researched land monitoring as an integral part of the state environmental monitoring system, proved the importance of timely detection of changes, their assessment, prevention and elimination of the consequences of negative processes in identifying the causes and sources of negative changes, analyzed the introduction of necessary adjustments to the legal regime of land and order land tenure for ensuring legality in the field of land relations. The article analyzes the regulatory framework in detail, as well as monitoring possible problems and risks of this issue.

The author concludes that ensuring the effective functioning of a unified monitoring system is a complex task that requires the solution of a whole range of organizational, technical and other problems. The improvement of the monitoring system should be based on optimization of the monitoring methodology, strengthening of the coordination of the activities of its subjects and their management within the framework of the state system of land monitoring in Ukraine, ensuring the integration of information resources. This is conditioned by the need to regulate legal relations in this area and harmonize national legislation with international norms.

Keywords: monitoring, state control and supervision, state environmental policy of Ukraine, land protection.

Постановка проблеми. Моніторинг земель є важливим механізмом щодо забезпечення належного рівня контрольного - наглядової функції уповноважених органів влади. Однак, процеси які відбуваються щодо врегулювання земельних відносинах потребують удосконалення законодавства з метою внесення необхідних змін в правовий режим землі та землекористування для забезпечення легітимності відносин в галузі земельних відносин. Необхідно відзначити, що забезпечення ефективного функціонування єдиної системи моніторингу є досить складним завданням, яке необхідно вирішувати за цілою низкою організаційних, технічних та інших питань.

Стан дослідження. Питання висвітлення моніторингу земель зверталися у своїх роботах такі вчені, як В.Горбатюка та І. Каракаш, К.Клименко, Т. Кичилук, О. Погрібний, О. Музичук.

Метою статті полягає у вивченні сучасного стану моніторингу земель в Україні, дослідження основних та проблемних аспектів його функціонування, аналіз видів, завдань моніторингу, які дозволяють розглядати його як особливу форму контролю та нагляду спеціально уповноважених органів у галузі земельних відносин, а також створення дієвих механізмів щодо перспектив покращення даної системи.

Виклад основного матеріалу. Організація ефективної системи моніторингу є першочерговим завданням наглядової діяльності органів державної влади у сфері земельних відносин. Матеріали, зібрані через моніторинг, є основною юридичною основою для прийняття компетентними органами влади необхідних рішень щодо використання та охорони земель, дозволяють державним органам встановлювати відповідні вимоги для користувачів земель для усунення правопорушень при використанні та охорони земель, а також залучати до відповідальності осіб, відповідальних за ці порушення. Відповідно до положень Земельного кодексу України в системі моніторингу земель аналізується інформація про земельні ділянки та науково-обґрунтовані рекомендації щодо прийняття рішень щодо попередження несприятливих змін у статусі земельних ділянок та дотримання вимог екологічної безпеки [7]. Проаналізовані дані в системі моніторингу земель, збираються, обробляються, передаються, зберігаються і аналізуються. Джерелом такої інформації щодо моніторингу земель є механізм, який включає в себе впровадження складних технічних та інформаційно-аналітичних заходів з метою своєчасного виявлення будь-яких змін у їх

оцінках, а також запобігати і усунути наслідки негативних процесів у цій області.

В загальному сенсі моніторинг означає безперервне дослідження певного процесу (явлень), щоб визначити його відповідність певним нормам, прогнозам, бажаному результату. Треба погодитися з думкою В.Горбатюка та К.Клименко, що основна функція моніторингу земель полягає в тому, щоб стежити за поточним станом і оцінити перспективи розвитку несприятливих процесів для надання рішень з управління інформацією, спрямованих на оптимізацію землекористування [9]. Крім того, Т. Кичилук підкреслює важливість державного контролю за використанням та охороною земель [10].

О. Погрібний, І. Каракаш, О. Музичук включають моніторинг до загальних форм контролю, властивих всім без винятку суб'єктам [11]. За словами

О. Андрійко, моніторинг є своєрідним контролем, його специфічною формою, яка може бути віднесена до його пасивного волевиявлення, оскільки здійснюється у формі збирання та аналізу інформації, а також не має безпосереднього впливу держави, однак його результати використовуються виконавчими органами влади для подальшого вдосконалення правового регулювання суспільних відносин, управлінських рішень або іншого впливу на стан справ у цій сфері правових відносин [8]. Крім того, інформація, отримана під час моніторингу земель, використовується для державної сертифікації земельних ресурсів. Таким чином, використання моніторингу спрямоване на дослідження ситуації чи процесу в галузі управління, а також його впливу на прийняття управлінських рішень та правових актів на існуючі соціальні відносини.

Відповідно до Земельного кодексу України, згідно з яким моніторинг є невід'ємною частиною державної системи екологічного моніторингу, яка є системою моніторингу земельних фондів для своєчасного виявлення змін, їх оцінки та запобігання та усунути наслідки негативних процесів [7]. Нормативно-правова база моніторингу земель в Україні налічує Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища", в якому встановлено, що моніторинг здійснюється для забезпечення, збирання, обробки, зберігання та аналізу інформації про стан навколишнього середовища, прогнозування його змін, розробка науково обґрунтованих рекомендацій щодо прийняття ефективних управлінських рішень [2]. Необхідно виокремити Закони України "Про державний контроль за землекористуванням та охороною" та "Про

охорону земель", які визначають земельний контроль як окрему форму [3].

Необхідно виокремити основні завдання моніторингу земель:

1) своєчасне виявлення змін стану земельних ресурсів, оцінка змін, що вже відбулись, прогноз та вироблення рекомендацій про попередження або про усунення наслідків негативних процесів, що відбуваються у земельній сфері;

2) інформаційне забезпечення ведення державного земельного кадастру, державного земельного контролю за раціональним використанням та охороною земельних ресурсів, землеустрою, а також здійснення інших функцій управління землями, забезпечення контролю за раціональним використанням та охороною земель;

3) забезпечення населення інформацією про стан довкілля в частині стану земель. Користування даними, отриманими державними органами, що здійснюють моніторинг земель, є можливим як для громадян, так і для юридичних осіб, міжнародних організацій [11].

Згідно із Земельним кодексом України, головним завданням моніторингу земель є прогноз еколого-економічних наслідків деградації земельних ділянок з метою запобігання або усунення дії негативних процесів [7].

Основні принципи здійснення моніторингу знайшли своє закріплення у низці нормативних актів України, що визначають порядок організації та проведення моніторингу у земельній сфері. Так, відповідно до Положення про державну систему моніторингу довкілля, створення і функціонування системи моніторингу з метою інтеграції екологічних інформаційних систем, що охоплюють певні території, ґрунтується на принципах:

- узгодженості нормативно-правового та організаційно-методичного забезпечення, сумісності технічного, інформаційного і програмного забезпечення її складових частин;

- систематичності спостережень за станом довкілля та техногенними об'єктами, що впливають на нього;

- своєчасності отримання, комплексності оброблення та використання екологічної інформації, що надходить і зберігається в системі моніторингу;

- об'єктивності первинної, аналітичної і прогнозної екологічної інформації та оперативності її доведення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, засобів масової інформації, населення України, зацікавлених міжнародних установ та світового співтовариства [1].

Моніторинг земель можна поділити на види за певними критеріями. Так, залежно від охоплених спостереженнями територій моніторинг земель поділяється у сучасній науці на:

- глобальний (пов'язаний із міжнародними науково-технічними програмами);
- національний (що охоплює всю територію країни в межах її кордонів);
- регіональний (який проводиться на територіях, що характеризуються єдністю фізико-географічних, екологічних та економічних умов);
- локальний (на територіях нижче регіонального рівня, зокрема, окремих земельних ділянок та елементарних структур ландшафтно-екологічних комплексів). [12]

Вивчені риси, принципи, та види моніторингу дозволяють розглядати його як особливу форму контролю та нагляду спеціально уповноважених органів у галузі земельних відносин, а також спеціальну процедуру організаційно-правового характеру. Ефективність контролю та нагляду у сфері земельних відносин вимагає чіткого регулювання та нормативної консолідації процедури моніторингу. Слід зазначити, що в сучасному адміністративному праві зараз немає консенсусу щодо визначення оптимальної структури процедури моніторингу земель, таким чином, у загальному екологічному моніторингу більшість науковців, як правило, виділяють наступні основні етапи: збору інформації про стан цього явища, обробки, передачі, зберігання та аналізу інформації про стан землі, прогнозування їх змін та розробка науково обґрунтованих рекомендацій щодо рішень щодо недопущення незначних змін у земельних умовах, що відповідають вимогам екологічної безпеки. Дані стадії є відносно самостійними та завершеними частиними процедури моніторингу земель, які, у свою чергу, складаються з окремих етапів, кожен з яких реалізує відповідні проміжні цілі, спрямовані на вирішення завдань даної стадії адміністративної процедури:

Крім того, інформація, яка зібрана та зберігається в системі моніторингу, використовується державними та місцевими органами влади для розробки науково обґрунтованих рекомендацій та прийняття своєчасних рішень щодо вдосконалення охорони земель, а також дозволяє землекористувачам та землекористувачам застосовувати забруднення, включаючи втрати. У зв'язку з цим на законодавчому рівні було встановлено певний порядок спостереження за землею, який передбачає: проведення спеціальних обстежень та землекористування, виявлення негативних чинників, вплив яких вимагає контролю та оцінку,

прогнозування, запобігання негативних процесів [11].

Необхідно зазначити, що Стратегія державної екологічної політики України до 2020 року спрямована на забезпечення державної системи моніторингу навколишнього середовища (що складається з моніторингу землі), на надання органам виконавчої влади, місцевим органам влади та населенню своєчасної та точної інформації про її стан та підвищення ефективності державного контролю за дотриманням чинного законодавства. Проте для успішного впровадження даної політики необхідно проаналізувати інформаційні потреби системи державного управління, створити єдину мережу спостережень, оптимізувати, модернізувати і забезпечити технічний моніторинг, поліпшити методичне забезпечення спостереження та інтегрувати інформаційні ресурси контролюючих організацій щодо забезпечення функціонування єдиної автоматизованої підсистеми збору, обробки, аналізу і збереження екологічних даних [12].

Відповідно до чинного законодавства система моніторингу земель поліпшується шляхом визначення і розробки стандартів і норм для використання і охорони земель, включаючи захист і відтворення родючості ґрунтів. Крім того, необхідно вдосконалюючи методологію досліджень, для забезпечення повноти та точності інформації моніторингу. Необхідно відзначити, що розробка стандартів і норм для впровадження національної системи моніторингу землі в міжнародній системі моніторингу вимагає належної гармонізації, узгодження національних стандартів моніторингу землі до вимог ЄС і розробки механізмів співпраці між національними та міжнародними системами моніторингу.

У концепції Державної програми моніторингу навколишнього середовища зазначається, що покращення системи моніторингу спрямовано на максимально повне задоволення інформаційних потреб суспільства, що, зокрема, передбачає розробку спеціальних програм з одержання інформації, пов'язаної з природними та техногенними явищами, надзвичайні ситуації. Для забезпечення збирання, зберігання, обробки та аналізу даних та підготовки необхідної інформації необхідно створити центри на національному та регіональному рівнях, а також на рівні предметів, систему моніторингу, яка буде розвивати програм і координувати їх з в'язкою програмою [5]. Завдання забезпечення інтеграції інформаційних ресурсів та взаємодії суб'єктів системи моніторингу також вимагає створення єдиної автоматизованої підсистеми збору, обробки, аналізу та зберігання даних. Для зберігання даних моніторингу та

подальшої роботи з ними ви повинні створити розподілені бази даних та банки для складних інформаційних ресурсів. Успішне вирішення цих завдань передбачає також удосконалення необхідних технічних засобів та відповідного програмного забезпечення для моніторингу земель, що дозволить державним та місцевим органам влади, громадським та міжнародним організаціям отримувати своєчасну, обґрунтовану об'єктивну і достовірну інформацію про стан навколишнього середовища.

Таким чином, оптимізація системи контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин є невід'ємна складова загального процесу демократизації державного управління в Україні. Стратегія державної екологічної політики України на період до 2020 року є одним із інструментів посилення системи моніторингу навколишнього середовища, частиною якої є система моніторингу стану земель[6]. Крім того, вдосконалення процедур моніторингу земель в Україні вимагає розробки та впровадження комплексу механізмів координації взаємодії та співпраці всіх суб'єктів моніторингу з використанням єдиної системи методів та технологій у плануванні, організації та проведенні спостережень та загальних заходів, які полегшать швидку реакцію місцевої влади місцевої влади на виникнення або загрозу надзвичайних ситуацій та належний контроль над ними знову, віком та ліквідацією наслідків.

Висновки. Зважаючи на вище викладене, організація ефективної системи моніторингу є першочерговим завданням контрольно - наглядової діяльності органів державної влади у сфері земельних відносин. Проведені дослідження в

даній сфері вважаються юридичною основою для прийняття компетентними органами влади необхідних рішень щодо використання та охорони земель, а також дозволяють державним органам встановлювати відповідні вимоги для користувачів земель для усунення правопорушень при використанні та охорони земель, а також залучати до відповідальності осіб, відповідальних за ці порушення.

На жаль, основними недоліками системи моніторингу є відсутність компетентного перерозподілу контрольних повноважень між органами державної влади і органами місцевого самоврядування, неналежний громадський і самоврядного контроль у даній сфері, не функціонування єдиної мережі спостережень, інноваційного обладнання центрів, неузгодженість між деякими елементами інформаційних технологій, розвиток нормативно-правової бази у частині вдосконалення заходів адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства. Однак, шляхами вирішення даних проблем дає підстави для висновку про те, що їх можна подолати, перш за все, на основі створення нової мережі спостережень, але рішення такого завдання вимагає занадто значних фінансових ресурсів. Удосконалення процедур моніторингу земель в даний час пов'язано з максимізацією існуючого потенціалу шляхом поступового поліпшення підтримки організаційного, правового, методологічного і технічного моніторингу з урахуванням поточних інформаційних потреб і рекомендацій Європейської економічної комісії Організації Об'єднаних Націй.

Література:

1. Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України : від 30.03.1998 р., № 391 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 13. — Ст. 91. — П. 3.
2. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України : від 25.06.1991 р., № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.
3. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України : від 19.06.2003 р., № 963-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 350. — Ст. 9.
4. Про охорону земель : Закон України : від 19.06.2003 р., № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349. — Ст. 22, 23.
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 17.06.2009 р., № 743-р // Офіційний вісник України. — 2009. — № 51. — Ст. 1760.

7. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — Ч. 1, 3 ст. 191.

8. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 1999. — 390 с. — С. 333

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

10. Кичилюк Т. С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Т. С. Кичилюк ; Нац. агр. ун-т. — К., 2007. — 19 с. — С. 10.

11. Земельне право України : підручник / За ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша. — 2-ге вид., переробл. і допов. — К. : Істина, 2009. — 600 с. — С. 396 ; Музичук О. М. Форми контролю за діяльністю правоохоронних органів / О. М. Музичук // Адміністративне право і процес. — 2012. — № 1. — С. 41–48.