

УДК 349.4

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА МІЖНАРОДНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ МОНІТОРИНГУ ЗЕМЕЛЬ

**О.В. ГАФУРОВА, кандидат юридичних наук, доцент,
К.Ю. ФЕДОСЕНКО, студентка магістратури 2 року навчання,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

У статті проведено науково-теоретичний аналіз міжнародного законодавства у сфері моніторингу земель. Обґрунтовується необхідність урахування положень міжнародного законодавства у національній правовій системі з метою підвищення рівня правового регулювання відносин у вказаній сфері.

Моніторинг земель, інформаційна система, супутниковий моніторинг земель, Служба охорони ґрунтів, Атлас ґрунтів Європи, Європейська база даних про ґрунти, Європейське бюро Ґрунтових Мереж.

Територія України характеризується унікальним комплексом фізико-географічних, ландшафтних, гідрологічних, структурно-геологічних та інших параметрів, що зумовило формування в її межах значної кількості видів і об'єктів природних ресурсів. Внаслідок тривалого нераціонального й 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. Адже збереження родючості земель – неодмінна умова ефективного агровиробництва, забезпечення продовольчої безпеки та поступового формування сталого розвитку держави. Тому особливої актуальності набуває вивчення досвіду правового регулювання моніторингу земель у провідних європейських країнах та США, де не декларативно, а реально піклуються про забезпечення екологічної безпеки.

Теоретичною базою для проведення даного дослідження стали наукові роботи таких вчених, як: Ю.Л. Бошицького, Д.В. Бусойок, П.Ф. Кулинича, В.В. Медведева, Ю.С. Шемшученка, М.О. Шульги.

Мета даної статті полягає у здійсненні науково-теоретичного аналізу міжнародного законодавства у сфері моніторингу земель та врахування його положень у національній правовій системі з метою підвищення рівня правового регулювання відносин у вказаній сфері.

У науковій літературі моніторинг земель визначається як система спостереження за станом земельного фонду з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, прогнозу, відвернення та ліквідації наслідків

негативних процесів [1, с. 7]. За законодавством України проведення моніторингу земель передбачає: виконання спеціальних зйомок і обстежень земель; виявлення негативних факторів, вплив яких потребує здійснення контролю; оцінка, прогноз, запобігання впливу негативних процесів (п. 3⁻¹ – 7 Положення про моніторинг земель, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 1993 р. № 66). Здійснення зазначеної діяльності забезпечує Державне агентство земельних ресурсів України за участю Міністерства екології та природних ресурсів України, Міністерства аграрної політики та продовольства України, Національної академії аграрних наук та Державного космічного агентства України.

Стан земельного фонду оцінюється шляхом аналізу ряду послідовних спостережень і порівнянь одержаних показників. Основою технічного забезпечення моніторингу є автоматизована інформаційна система. Інформація, одержана під час спостережень за станом земель, узагальнюється по районах, містах, областях, Автономній Республіці Крим, а також по окремих природних комплексах і передається в пункти збору автоматизованої інформаційної системи обласних, Київського і Севастопольського міських головних управлінь земельних ресурсів та Республіканський комітет із земельних ресурсів Автономної Республіки Крим [2].

На практиці результати проведення моніторингу земель є закритою несистематизованою сумою даних, які не становлять єдиної інформаційної системи. Україна має, як правило, лише скорочені відомчі інформаційні системи. Зокрема, інформація про стан навколишнього середовища України збирається у вигляді Національної доповіді, яка публікується кожен рік. При цьому у Європі створюються відкриті інформаційні системи про стан навколишнього середовища. Вважається, що найбільш досконала інформаційна система діє в Німеччині, яка є відкритою та включає окремі види моніторингу навколишнього середовища, забезпечує їх взаємодію з метою отримання комплексної інформації про стан навколишнього середовища, аналізу та прогнозу її змін [3, с.112–123].

Слід враховувати також, що для функціонування ефективної інформаційної системи, тобто для наповнення її відповідними даними, потрібно володіти повним спектром інформації про землі, а точніше – про ґрунтовий покрив землі. З цією метою було створено Атлас ґрунтів Європи з численними картографічними матеріалами. У подальшому ініційовано створення Європейської бази даних про ґрунти (The European Soil Data Centre (ESDAC), безпосереднім виконавцем якої призначено Європейське бюро Ґрунтових Мереж (The European Soil Bureau Network (ESBN)). Водночас ця база даних не змінює відповідних баз окремих країн, адже на підставі макромасштабу неможливо розв'язати макрорівневі завдання. Крім того, для ефективного здійснення моніторингу земель важливо не тільки покладатись на інформаційні ресурси міжнародного співтовариства, а й розвивати власні. Саме тому в більшості країн Західної, Центральної і Східної Європи створюються дигіталізовані (оцифровані) ґрунтові карти з аналітичними матеріалами. Створення баз даних про ґрунтовий покрив та його стан в окремих країнах, а далі у

регіонах, областях і найдрібніших адміністративних утвореннях, що відбувається наразі у Німеччині, Угорщині, Чехії, Словаччині, Румунії, Нідерландах та інших країнах, дає можливість не тільки більш об'єктивно планувати ґрунтоохоронні заходи із залученням місцевих ресурсів, а й виконувати не менш важливу роботу – залучати до ґрунтоохоронної діяльності широкі верстви населення і безпосередніх землекористувачів та землевласників [4, с. 492–493].

Ще одним засобом ефективного функціонування інформаційної системи є застосування космічної інформації. Так, у США існує система супутникового моніторингу земель на глобальному рівні, яку репрезентовано на сайті Відділення служби аналізу світового сільськогосподарського виробництва при Міністерстві сільського господарства та уряду США. У постійному режимі накопичується інформація про зміни клімату, процесах опустелення, а також продовольчих ресурсах як у світі, так і в розрізі окремих країн [5].

Правове регулювання моніторингу земель у зарубіжних країнах здійснюється на підставі законів, інструкцій, директив. Так, наприклад найбільш повні програми моніторингу земель (ґрунтів) існують у Німеччині й Швеції. Важливо підкреслити, що в цих країнах проведення моніторингових робіт регулюється міністерськими інструкціями, а державних законів про моніторинг ґрунтів немає. А от у Іспанії, де моніторинг розвинутий значно гірше, є зразковий закон про моніторинг ґрунтів. На розвиток мережі моніторингу земель у Європі значно вплинули ряд директив ЄС про допустимість концентрації важких металів, контроль викидів підприємств, застосування стоків та відходів виробництва на сільськогосподарських угіддях тощо [4, с. 492–493].

Одним із перших нормативно-правових актів ЄС, присвячених регулюванню відносин у сфері моніторинг земель, стала Директива Ради 86/278/ЄЕС про захист навколишнього середовища та, зокрема, ґрунту у випадках використання у сільському господарстві осаду стічних вод [6]. Вказаним документом встановлено, що Держави-члени повинні забезпечити ведення регулярних протоколів, які б реєстрували: об'єми виробленого осаду та об'єми, які були поставлені для використання у сільському господарстві; склад та властивості осаду; тип проведеної обробки; назви та адреси отримувачів осаду та місце використання осаду. Протоколи повинні бути доступними для компетентних адміністрацій та повинні стати підґрунтям для консолідованого звіту. Інформація про методи обробки й результати аналізів повинні надаватися на запит компетентних адміністрацій (ст. 10).

У 2004 р. прийнята ще одна важлива Директива Європейської комісії № 2004/35/ЄС про екологічну відповідальність [7]. У п. 1 ст. 2 визначається, що шкода, яка вражає ґрунти, зокрема будь-яке зараження ґрунтів, що викликає ризик значних негативних наслідків для здоров'я людини від безпосереднього або не безпосереднього проникнення у поверхню або в ґрунт речовин, препаратів, організмів або мікроорганізмів. Також встановлюється, що попередження та ліквідацію наслідків екологічної шкоди належить запроваджувати із застосуванням перед-

баченого в Договорі про заснування Європейської Спільноти принципу «забруднювач-платник», а також із дотриманням принципу довготривалого розвитку

Названа фундаментальна засада передбачає, що підприємець, діяльність якого спричинила екологічну шкоду або неминучу загрозу такої шкоди вважатиметься фінансово відповідальним, з метою спонукати підприємців вживати заходи та розробляти власну практику, спрямовані на мінімізацію ризиків екологічної шкоди, таким чином, щоб зменшити незахищеність від пов'язаних з останніми фінансових ризиків.

Ще одним важливим документом, який регулює відносини в зазначені сфері, є Директива Європейського Парламенту та Європейської Ради № 2006/0086 (COD) про встановлення засад захисту ґрунтів та внесення змін у Директиву 2004 / 35 / ЄС [8]. У ній зазначається, що держава складає програми заходів для покращення стану земель, включаючи показники ризику та розподіл коштів. Такі програми складаються терміном на сім років (ст. 8).

Запровадження ефективної системи моніторингу земель неможливо без вдосконалення його інституційних засад. Зокрема, у спеціальній літературі пропонується створити в Україні Службу охорони ґрунтів. Така пропозиція засновується на врахуванні досвіду функціонування аналогічної служби в США, яку було організовано ще у 30-х роках минулого століття. Незважаючи на те, що країна виходила з депресії та знаходилася у дуже складних економічних умовах, у її бюджеті все ж таки було передбачено необхідні кошти для утворення Служби охорони ґрунтів США, діяльність якої мала запобігти випадкам появи досить частішої вітрової ерозії. Протягом декількох років було сформовано розвинуту службу, представлену федеральними та трьома регіональними центрами, відділеннями в кожному штаті, відділами в графствах та невеликими підрозділами на місцевому рівні. Адміністративна, фінансова, інформаційна, методична діяльність, стратегічне планування здійснюються в центрі Вашингтон. Регіональні центри мають спеціалізацію та забезпечують методичними розробками відповідно до напрямку своєї основної діяльності всю службу. Вони акумулюють відповідно до напрямку своєї діяльності матеріали та розробляють наукові рекомендації для Міністерства сільськогосподарства та уряду країни [3, с. 114].

Виходячи з досвіду роботи Служби охорони ґрунтів США В.В. Медведєв запропонував організувати подібну службу і в Україні, залучаючи частково або повністю різноманітні існуючі служби, які діють розрізнено: землевпорядні, лісомеліоративні, водогосподарські, агрохімічні, санітарно-епідеміологічні, картографічні, а також засоби дистанційного зондування тощо. Структура й завдання служби охорони ґрунтів передбачають такі підрозділи служби та функціональні обов'язки: центральна служба має здійснювати програмне, методичне забезпечення, наукову, просвітницьку, виховну, кваліфікаційну діяльність, законодавчі ініціативи, узагальнення матеріалів, картографічні роботи. Регіональні служби в областях мають здійснювати ґрунтові зйомки, облік та моніторинг земельних ресурсів, реалізацію відповідних земельних проектів. Регіональні служби в районах

мають здійснювати контроль використання земельних ресурсів, консультативну діяльність. Наголошується на необхідності створення такої служби в якості спеціалізованої надвідомчої служби з охорони та раціонального використання земель. Однією, з обставин, що зумовлює потребу в надвідомчому характері такої служби, є розпорошення функцій з управління землею в Україні між окремими відомствами [9, с. 391].

Отже, вивчення міжнародного досвіду правового регулювання в сфері проведення моніторингу земель є досить важливим. Адже Європейські країни та США активно застосовують новітні технології у цій сфері. Наприклад, функціонування системи супутникового моніторингу земель допомагає спостерігати за земельними ресурсами та робити прогнози щодо їх змін. На нашу думку, слід вдосконалити інформаційне забезпечення моніторингу земель, зробивши інформаційну систему про моніторинг земель відкритою, а також систематизувати дані про облік земель. Українській державі потрібно навчитись використовувати міжнародні здобутки з метою забезпечення належного правового регулювання відносин у вказаній сфері.

Список літератури:

1. Варламов А.А. Моніторинг земель: учеб. пособ. / А.А. Варламов, С.Н. Захарова. – М. : ГУЗ, 2000. – 158 с.
2. Про затвердження Положення про моніторинг земель : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 1993 р. № 661 // Законодавство України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/661-93-%D0%BF>
3. Бошицький Ю.Л. Доктринальні засади розвитку держави та права: національні та міжнародні тенденції : моногр. / Ю.Л. Бошицький. – К. : Ліра-К, 2014. – 440 с.
4. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні : моногр. / П.Ф. Кулинич. – К. : Логос, 2011. – 688 с.
5. United States Department of Agriculture Foreign Agricultural Service : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pecad.fas.usda.gov/>
6. Директива Ради 86/278/ ЄЕС про захист навколишнього середовища та, зокрема, ґрунту у випадках використання у сільському господарстві осаду стічних вод від 12 червня 1986 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/45875>
7. Директива 2004/35/ЄС про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію наслідків завданої навколишньому середовищу шкоди від 21 квітня 2004 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_965
8. Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the protection of soil and amending Directive 2004/35/EC. Brussels, 22.9.2006 COM(2006) 232 final. 2006/0086 (COD) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52006PC0232>
9. Медведев В.В. Мониторинг почв Украины: концепция, предварительные результаты, задачи: научное издание / В.В. Медведев. – Х. : Антиква, 2002. – 428 с.

В статье проведен научно-теоретический анализ международного законодательства в сфере мониторинга земель. Обосновывается необходимость учета положений международного законодательства в национальной правовой системе с целью повышения уровня правового регулирования отношений в указанной сфере.

Мониторинг земель, информационная система, спутниковый мониторинг земель, Служба охраны почв, Атлас почв Европы, Европейская база данных о почвах, Европейское бюро грунтовых сетей.

This article presents the scientific and theoretical analysis of international legislation on monitoring land. The necessity to incorporate provisions of international law in the national legal system in order to improve regulation of relations in this sphere.

Monitoring land information system, satellite land monitoring, service of soils, soil Atlas of Europe, The European Soil Data Centre, The European Soil Bureau Network