

ГЕОДЕЗІЯ ТА ЗЕМЛЕУСТРІЙ. МОНІТОРИНГ ТА ОХОРОНА ЗЕМЕЛЬ

УДК 349.42

<http://dx.doi.org/10.31548/zemleustriy2022.04.06>

СИСТЕМА МОНІТОРИНГУ ЗЕМЕЛЬ: ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ

І.О. НОВАКОВСЬКА,

доктор економічних наук, член-кореспондент НААН
Національний університет біоресурсів і природокористування України
E-mail: novakovska@nubip.edu.ua

І.В. МАТВІЄВА,

доктор технічних наук, професор
Національний авіаційний університет
E-mail: iryna.matvieieva@npp.nau.edu.ua

Анотація. У статті розглядаються структура, зміст і порядок здійснення моніторингу земель, особливості його розвитку та правового регулювання, обґрунтовується необхідність здійснення спостережень за станом земель у процесі децентралізації влади та удосконалення місцевого самоврядування в Україні.

Аналізуючи належність моніторингу земель до державної системи моніторингу довілля як його складової частини встановлено, що вказана норма відсутня у Положенні про моніторинг земель, що не дозволяє вважати ці моніторинги єдиною системою. Не кодифіковано досі і Положення, що затверджено Мінагрополітики 26.02.2004 р. щодо моніторингу ґрунтів, не впорядковано агрохімічну систему паспортизації землі як одного з джерел одержання достовірної інформації про ґрунтовий покрив.

Визнано закономірним і своєчасним запровадження з 1 вересня 2017 р. у країні моніторингу земельних відносин і розроблення пілотних проєктів їх впровадження та реалізації. Представлено об'єкти цього моніторингу, визначено його завдання та суть, особливості методології уведення до складу моніторингу земельних відносин моніторингу ринку земель. Підкреслюється, що вибір показників моніторингу відповідає практиці розвинених країн. При цьому принципи його здійснення можна вважати обґрунтованими і об'єктивними.

Запропоновано шляхи удосконалення Порядку моніторингу земельних відносин, проєкт якого опубліковано, та моніторингу ринку земель.

Ключові слова: земельні відносини, моніторинг земель, моніторинг ґрунтів, моніторинг земельних відносин, моніторинг ринку земель.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Впродовж останнього десятиріччя, завдяки ініціативі міжнародних організацій, передусім Світового банку, в Україні запроваджено моніторинг земельних відносин як новітню правову категорію. Організовано виконання відповідних пілотних проєктів, видано два статистичні щорічники: «Моніторинг земельних відносин в Україні. 2014-2015» [1] (підготували Денис Нізалов, Катерина Івїнська, Сергій Кубах, Олег Нів'євський, Олександра Прокопенко) і «Моніторинг земельних відносин в Україні. 2016-2017» [2] (підготували Денис Нізалов, Віталій Данкевич, Катерина Івїнська). Кабінетом Міністрів України 23.08.2017 р. прийнято постанову «Про реалізацію пілотного проєкту щодо проведення моніторингу земельних відносин та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» [3], яка, по суті, відіграла роль положення про статус, структуру, принципи та організацію проведення цього моніторингу і оприлюднення його результатів.

Наукова громадськість провела ряд колективних заходів, які стосуються становлення моніторингу земельних відносин, поліпшення охорони земель, розвитку землеустрою в сучасних умовах. 4 жовтня 2017 р. в Національній академії аграрних наук України відбувся Всеукраїнський круглий стіл на тему: «Моніторинг та охорона земель: напрями відродження» [4], а 23 червня 2022 р. в змішаному режимі (очний та он-лайн) відбувся Круглий стіл «Український чорнозем: охорона, моніторинг, землеустрій». [5] Загалом у цих заходах взяло участь понад 150 учених і практиків. З доповідями та в їх обговорен-

ні виступили 22 академіки і член-кореспонденти національних академій наук, 11 народних депутатів України, керівників центральних органів виконавчої влади, учених і педагогів закладів вищої освіти, працівників екологічних і землевпорядних організацій. Прийнято і надіслано Звернення до Керівництва держави щодо подолання кризової ситуації у сфері охорони земель та до Уряду України про вжиття заходів щодо охорони та відновлення земельних ресурсів в умовах воєнного стану.

Активізувалися і наукові дослідження з питань застосування методів дистанційного зондування Землі, становлення моніторингу земель, розвитку земельних відносин, ринку земель, управління землекористуванням. Статті у наукових журналах з вказаних проблем опублікували вчені: Величко В.А., Мартин А.Г., Новаковська І.О., Третяк А.М., Кулинич П.Ф., Бутенко С.В., Смирнова С.М. та інші. [6-13]

Однак проблеми розвитку системи моніторингу земель, зокрема, земельних відносин, ринку земель, застосування інформаційних джерел і правового забезпечення потребують додаткових досліджень, ліквідації дублювання інформації складових частин і структурних одиниць моніторингу.

Метою дослідження є встановлення особливостей формування моніторингу земель в Україні, його розвиток з включенням до складу моніторингу земель, моніторингу ґрунтів, а також започаткування нової правової категорії – моніторингу земельних відносин з включенням ринку земель як складової частини та визначення їх удосконалення та функціонування як цілісної системи зе-

мельного моніторингу на сучасному етапі розвитку земельних відносин у країні.

Матеріали і методи дослідження.

У роботі використано матеріали земельного законодавства, досліджень вітчизняних і зарубіжних вчених, пілотних проєктів, що розроблялися за підтримки Світового банку та ЄС «Підтримка прозорого управління земельними ресурсами в Україні». У процесі дослідження використовувалися методи аналізу та синтезу, монографічний, порівняльно-правовий, системно-аналітичний залежно від завдань, що були визначені для досягнення обґрунтованих результатів.

Результати дослідження та обговорення.

Земля є єдиною універсальною умовою життя, природною основою виробництва, всеохоплюючим фактором будь-якої людської діяльності. Вона є не лише загальною територіальною базою розміщення усіх продуктивних сил і розселення населення, а й основним засобом сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва. Загальновідомо, що без землі процес виробництва був би взагалі неможливим. На землі виробляється 98 % загального обсягу всього продовольства.

Конституція України, виходячи з незамінності земель як природного ресурсу, цілком закономірно визнала її основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Ощадливе, ефективне, раціональне й екологічнобезпечне використання земель, їх всіляка охорона у сучасних умовах є однією з

найактуальніших проблем національної безпеки держави.

Унікальний земельноресурсний потенціал України, що забезпечував у 2021 році потреби у зерні 400 млн осіб у світі, займає перше місце за площею сільськогосподарських земель в Європі, посідає четверте місце після Росії, США, Китаю за площею чорноземних ґрунтів. У зв'язку з вказаним дотримання принципу пріоритету вимог екологічної безпеки у використанні землі, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення родючості ґрунтів, запобігання необґрунтованого вилучення сільськогосподарських і лісогосподарських угідь, забезпечення особливого режиму використання земель залежно від категорій земельного фонду, можна вважати складовими частинами конституційного положення щодо особливої охорони земель як основного національного багатства.

У системі управління в галузі використання і охорони земель важлива роль належить моніторингу земель. Вперше в Україні моніторинг земель було запроваджено Земельним кодексом (в редакції Закону України № 2196-12 від 13.03.1992). У розділі V «Контроль за використанням і охороною земель та їх моніторинг» статтею 95, моніторинг визначено, як «системного спостереження за станом земельного фонду, в тому числі земель, розташованих у зонах радіоактивного забруднення, з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відтворення та ліквідації наслідків негативних процесів». [14] Зазначено, що «структура, зміст і порядок здійснення моніторингу земель встановлюється Кабінетом Міністрів України» Постановою Кабінету Міністрів України від

20 серпня 1993 р. № 661 було затверджено «Положення про моніторинг земель», в яке протягом 2003-2021 рр. дев'ять разів вносилися зміни. [15]

У зв'язку з прийняттям 25 жовтня 2001 р. нового Земельного кодексу, який набрав чинності 1 січня 2002 року, моніторинг земель визначено самостійною главою 33 розділу VII «Управління в галузі використання і охорони земель». [16] Ця глава містить ст. 191 – Призначення моніторингу земель і ст. 192 – Завдання моніторингу земель. Отже, моніторинг земель, у порівнянні з попереднім Кодексом, став самостійною складовою частиною – главою нового Кодексу, докорінно змінивши і розширивши зміст, структуру та порядок викладу. Лише пункт 1 ст. 191 нового Кодексу повторює положення частини першої ст. 95 Кодексу 1992 р. П'ять пунктів (п.п. 2-6) ст. 191 і ст. 192 мають іншу редакцію. Слід зауважити, що редакція глави 33 «Моніторинг земель» чинного Земельного кодексу у багатьох випадках повторює редакцію частини пунктів Положення про моніторинг земель, затвердженого 20.08.1993 р. (зі змінами) Кабінетом Міністрів України.

Завершуючи аналіз положень щодо викладу статей моніторингу земель у Земельних кодексах 1992 (ст. 95) і 2001 рр. (ст. 191) відмітимо, що «Структура, зміст і порядок здійснення моніторингу земель встановлюється Кабінетом Міністрів України» (ст. 95). За ст. 191 «Кабінетом Міністрів України встановлюється лише порядок проведення моніторингу земель». Такого документу Кабінетом Міністрів не прийнято, що негативно впливає на формування системи моніторингу земель в країні і є свідченням колізійності правових положень.

За законодавством, об'єктом моніторингу є всі землі незалежно від форм власності на них. Залежно від мети спостережень та ступеня охоплення територій моніторинг поділяється на:

- національний (на всіх землях),
- регіональний (на територіях з єдністю фізико-географічних, екологічних та економічних умов);
- локальний – на окремих земельних ділянках та частинах ландшафтно-екологічних комплексів.

Відповідно до Положення про моніторинг земель складовою частиною моніторингу земель є моніторинг ґрунтів. Він провадиться Мінагрополітики відповідно до затвердженого ним Положення.

«Моніторинг земель складається із систематичних спостережень за станом земель (агрохімічна паспортизація земельних ділянок, зйомка, обстеження і вишукування), виявлення у ньому змін, а також проведення оцінки:

процесів, пов'язаних із змінами родючості ґрунтів (розвиток водної і вітрової ерозії, втрата гумусу, погіршення структури ґрунту, заболочення і засолення), заростання сільськогосподарських угідь, забруднення земель пестицидами, важкими металами, радіонуклідами та іншими токсичними речовинами;

стану берегових ліній річок, морів, озер, заток, водосховищ, лиманів, гідротехнічних споруд;

процесів, пов'язаних з утворенням ярів, зсувів, сільовими потоками, землетрусами, карстовими, криогенними та іншими явищами;

стану земель населених пунктів, територій, зайнятих нафтогазодобувними об'єктами, очисними спо-

рудами, гноєсховищами, складами пально-мастильних матеріалів, добрив, стоянками автотранспорту, захороненням токсичних промислових відходів і радіоактивних матеріалів, а також іншими промисловими об'єктами.» [15]

На локальному та регіональному рівні моніторинг земель проводять територіальні органи Держгеокадастру, на національному рівні – Держгеокадастр. «Ведення моніторингу земель здійснює Держгеокадастр за участю Міндовкілля, Мінагрополітики, Національної академії аграрних наук, Державного космічного агентства.» «За ст. 191 Земельного кодексу ведення моніторингу земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища.» Згідно Наказу Міністерства аграрної політики України від 26.02.2004 р. № 51 «Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення» [17] «до складу виконавців запропоновано органи виконавчої влади, яких зараз не існує (Міністерство агрополітики, Мінприроди, Держкомзем, Держводгосп).» [17]

Отже, у визначенні відповідальних за ведення моніторингу земель згідно Положення, затвердженого Кабінетом Міністрів України, відсутня система та логіка. Не створено автоматизованої системи технічного забезпечення моніторингу. Затверджено Держкомземом України ще у березні 1997 р. основні заходи по створенню системи моніторингу земель впродовж 1997-2005 рр. залишилися невиконаними.

«Центральним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування дуже рідко подавалися звіти, прогнози та рекомендації для вжиття відповідних заходів щодо запобігання ліквідації наслідків дії негативних процесів.» [11]

На загальнодержавному, регіональному та локальному рівні ведення мораторію пов'язується з адміністративно-територіальним поділом. Однак у зв'язку з реформою місцевого самоврядування та децентралізацією влади крім областей і районів, моніторинг вкрай необхідний і для територіальних громад. У їх власність передаються значні площі земель сільськогосподарського призначення державної власності за межами населених пунктів. Тому спостереження за станом земель на території громад з метою виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів стає досить актуальним завданням організації раціонального землекористування. [10]

Незважаючи на те, що Положення про державну систему моніторингу довкілля затверджено Кабінетом Міністрів України 30 березня 1998 р. [18] (Положення про моніторинг земель Кабмін затвердив 20.08.1993 р.) і за чинним Земельним кодексом (ст. 191) моніторинг земель є складовою частиною державної системи моніторингу довкілля, Положення про моніторинг земель такої норми досі не містить. Можна частково цим пояснити, чому в Україні немає єдиної системи моніторингу земель.

«Державна система моніторингу довкілля – це система спостережень, 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.» [18] «Система моніторингу довкілля є складовою частиною національної інформаційної інфраструктури, сумісної з аналогічними системами інших країн. Вказана система є відкритою інформаційною системою, пріоритетами функціонування якої є захист життєво-важливих екологічних інтересів людини і суспільства; збереження природних екосистем; відвернення кризових змін екологічного стану довкілля і запобігання надзвичайним екологічним ситуаціям.» [18]

«Система моніторингу довкілля спрямована на:

підвищення рівня вивчення і знань про екологічний стан довкілля;

забезпечення оперативності та якості інформаційного обслуговування користувачів;

підвищення якості обґрунтування природоохоронних заходів та ефективності їх здійснення;

сприяння розвитку міжнародного співробітництва у галузі охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки.» [18]

Відповідно до Положення у складі моніторингу довкілля моніторинг ґрунтів, звалищ і побутових відходів, земель в зонах радіоактивного забруднення, вмісту пестицидів, сільськогосподарського використання земель і ґрунтів, земель лісового фонду, небезпечних природних явищ, зрощуваних і осушених земель, ґрунтів і ландшафтів здійснюють Міндовкілля, МОЗ, Мінагрополітики, ДСНС, Держгеокадастр, Держгеонадра, Держгідромет, Держводагенство, Держлісагенство.

Однак здійснення основних завдань моніторингу, визначених статтею 192 Земельного кодексу України, щодо прогнозу еколого-економічних наслідків деградації земельних ділянок з метою запобігання або усунення дії негативних процесів, неможливе через відсутність необхідної для цього правової, економічної, екологічної та іншої інформації. Актуальним при прогнозуванні наслідків деградації земель є прогнози самих негативних явищ, що можуть спричинити деградацію земель внаслідок водної та вітрової ерозії, підтоплення, зсувів, заболочення, ущільнення ґрунтів, забруднення земель радіонуклідами, важкими металами, хімічними речовинами тощо. [10]

Об'єктом особливої охорони, як вказується у ст. 168 Земельного кодексу України, є ґрунти земельної ділянки. Ґрунтовий покрив також вважається одним із важливих об'єктів системи моніторингу довкілля країни. Моніторинг ґрунтів як самостійну складову частину моніторингу земель було запроваджено у 2003 році відповідно до Закону України «Про охорону земель». [19]

Статтею 16 цього Закону забезпечення проведення моніторингу ґрунтів та агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення віднесено до повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, у галузі охорони земель (Держгеокадастр). Держгеокадастром, згідно ст. 54, здійснюється також моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення. Однак, Положенням про моніторинг земель, що затверджено Кабміном 20.08. 1993 р. (зі змінами) моніторинг ґрунтів по-

винен проводиться Мінагрополітики відповідно до затвердженого ним положення (це положення затверджено міністерством 26.02.2004 р., але воно не кодифікується).

З часу затвердження змінилася і сама назва міністерства. Складно встановити і конкретні рубежі земель сільськогосподарського призначення, оскільки в Державному земельному кадастрі відсутні межі цієї категорії земель. Можливо, було б правильніше проводити цей моніторинг на території, яка включає «сільськогосподарські землі», як вони іменуються в країнах Європейського Союзу. Слід впорядкувати і агрохімічну систему паспортизації земель. «Основою для економічного регулювання захисту ґрунтового покриву могла б бути система, що діє в країнах Європейського Союзу, та створення Спеціального фонду охорони земель.» [20]

Згідно чинного законодавства, починаючи з 1993 по 2017 роки, в Україні функціонують моніторинг земель і моніторинг ґрунтів як складова частина моніторингу земель. Практично можна вважати, що в цей період діяв один земельний моніторинг (Land monitoring), який іменувався – моніторинг земель. У науковій літературі, крім того, застосовувалися терміни «моніторинг земельних ресурсів», «моніторинг землекористування», «моніторинг сільськогосподарського землекористування». Як і моніторинг земель, і моніторинг ґрунтів вони мали екологічне спрямування – збереження одного із видів екосистем – земельних ресурсів, відвернення кризових змін екологічного стану довкілля та запобігання надзвичайним екологічним ситуаціям. Безумовно, що інформація, яку містять вказані моніторинги, є неповною, має

здебільшого обмежений доступ, не систематизована і розпорошена, а головне, не може бути ефективно застосована для вирішення надзвичайно важливих соціальних і економічних проблем раціонального використання земель, розвитку земельних відносин у країні. Це в однаковій мірі стосується як питань екологізації землекористування, так і соціально-економічних проблем особливої охорони землі як основного національного багатства відповідно до чинного законодавства. [21]

У зв'язку з вказаним цілком закономірним і своєчасним запровадженням у 2017 році в Україні моніторингу земельних відносин відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 639 «Про реалізацію пілотного проєкту щодо проведення моніторингу земельних відносин та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України». [3]

Загальновідомо, що земельні відносини – це суспільні відносини. Отже, вони стосуються суспільства в цілому, тобто суб'єктами земельних відносин є громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади.

Об'єктами вказаних відносин є землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї). Земельними вважаються відносини, що пов'язані з володінням, користуванням і розпорядженням землею. Ця тріада об'єднує відносини власності на землю. Вважається, що до видів земельних відносин також слід віднести охорону земель та управління землекористуванням.

Порядком реалізації пілотного проєкту щодо проведення моніто-

рингу земельних відносин, що затверджений постановою Кабміну від 23.08.2017 р. № 639, встановлено, що «моніторинг земельних відносин (далі моніторинг) – це систематичний збір, збереження, узагальнення та оприлюднення інформації про стан земельних відносин, яка надається суб'єктами інформаційної взаємодії, згідно з рекомендованим переліком даних та показників, які подаються в процесі інформаційної взаємодії для проведення моніторингу». [3] Рекомендований перелік показників, які подаються в процесі інформаційної взаємодії, наведено в додатку, що дозволяє у випадку необхідності своєчасно доповнювати або змінювати їх, маючи на увазі створення відкритої інформаційної системи, яка відображає стан розвитку земельних відносин в Україні, та забезпечення їх прозорості. Визначення сутності моніторингу земельних відносин не встановлено на законодавчому рівні. Однак механізм взаємного обміну інформацією між суб'єктами інформаційної взаємодії з метою систематизації та узагальнення даних про володіння, користування і розпорядження земельними ділянками не можна вважати завершеним моніторингом земельних відносин. Точніше – це система взаємного обміну інформацією.

Підтвердженням існування моніторингу земельних відносин на законодавчому рівні є норма ст. 25 Закону України «Про оцінку земель» щодо моніторингу ринку земель в редакції Закону № 1423-ІХ від 28.04.2021 «Моніторинг ринку земель здійснюється у складі моніторингу земельних відносин центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин,

на підставі відомостей Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень про ціну (вартість) земельних ділянок, ціну (вартість) інших речових прав на земельні ділянки, розмір плати за користування чужими земельними ділянками. Результати моніторингу ринку земель публікуються не менше одного разу на три місяці. Моніторинг ринку земель здійснюється у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України». [22]

Слід відзначити, що новій правовій категорії – моніторингу земельних відносин, запропоновано й іншу назву. Проектом Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель від 05.08.2022 року № 7636, що рекомендується до прийняття у другому читанні Верховною Радою України про внесення змін до Закону України «Про оцінку земель» іменує вказаний моніторинг як «публічний моніторинг земельних відносин». Зокрема вказується, що «моніторинг ринку земель здійснюється у складі публічного моніторингу земельних відносин», а публічний моніторинг земельних відносин та моніторинг ринку земель в його складі здійснюється в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. [23] Таким чином, статус публічного моніторингу земельних відносин, який юридично функціонує з 1 вересня 2017 р., а моніторинг ринку земель (запроваджено в редакції Закону 1423-ІХ від 28.04.2021 р.) як складова частина першого моніторингу залишається звичайним, тобто непублічним. При затвердженні Порядку Кабінетом

Міністрів здійснення моніторингу земельних відносин ці різночитання можна буде усунути, але залишається питання щодо встановлення Урядом Порядку проведення моніторингу земель, який повинен замінити чинне Положення про моніторинг земель, затверджене 20.08.1993 р.

Найменування «моніторинг земельних відносин» могло б виграти як об'єднуюче проблеми землі – ресурсу, земельні відносини, землекористування, використання та особливо охорону землі як основного національного багатства, ринок земель тощо.

Відсутність детальної та достовірної інформації, яка мала б характеризувати розвиток земельних відносин у країні на основі наявних звітних даних у місцевих органах влади та високий рівень корумпованості земельних відносин обумовили необхідність прискорення робіт, пов'язаних із забезпеченням прозорості використання та охорони земельних ресурсів. У рамках Проєкту «Підтримка реформи у сільському господарстві та земельних відносинах в Україні» за сприяння Світового банку у співпраці з Міністерством аграрної політики та продовольства України, Держгеокадастром та іншими центральними органами виконавчої влади, проведено два етапи складання пілотних проєктів моніторингу земельних відносин:

1) неофіційний пілотний етап (впродовж 2014-2017 рр.), який здійснено відповідними органами влади з ініціативи і за підтримки Світового банку;

2) офіційний пілотний етап (2017-2019 рр.), який здійснюється на основі підзаконного правового акта – постанови Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 639 «Про

реалізацію пілотного проєкту щодо проведення моніторингу земельних відносин та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України». Затверджений вказаною постановою Порядок реалізації пілотного проєкту щодо проведення моніторингу земельних відносин став нормативним документом для здійснення самого мораторію. До моніторингу, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України, включено 65 показників. Перевага надавалася тим із них, що відповідають практиці розвинених країн та рекомендаціям Світового банку (LGAF, 2013). Вказані показники є комбінованими та включають різні характеристики транзакцій із земельними ділянками, податку на землю, судових спорів, приватизації земель, вилучення земельних ділянок, забезпечення прав різних категорій власників землі та землекористувачів. Запровадження моніторингу земельних відносин відповідає принципам, що задекларовані у Добровільній декларації FAO ООН з управління земельними ресурсами. [2]

Моніторинг ґрунтується на таких принципах: своєчасність та комплексність отримання інформації; об'єктивність інформації, оперативність надання та внесення інформації; відкритість результатів.

Надання інформації здійснюється на електронних носіях або шляхом безпосереднього автоматизованого обміну електронними даними чи іншими узгодженими способами. Організація проведення моніторингу доручена Мінагрополітики. На сайті Держгеокадастру розпочав роботу портал з моніторингу земель. Своєчасно публікується інформація щодо ринку земель сільськогосподарського призначення.

Отже, моніторинг земель і моніторинг земельних відносин почали працювати як комплексний механізм. Це дозволить на науковій основі створити систему спостережень за земельними ресурсами, яка була б єдиною, автоматизованою, публічною та достовірною. Забезпечення публічності інформації та її доступність стали передумовою не лише для організації ефективного та екологічнобезпечного володіння, користування та розпорядження землею, а й є засобом формування системи особливої охорони землі як основного національного багатства держави з дотриманням принципів екологізації землекористування та соціально-економічних засад обороту земель у ринкових умовах.

У відповідності до Земельного кодексу України, Закону України «Про охорону земель», Закону України «Про оцінку земель» нам потрібно мати нормативно-правові акти щодо порядку проведення моніторингу земель, моніторингу ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, моніторингу земельних відносин, моніторингу ринку земель. Затверджене Кабінетом Міністрів України у серпні 1993 р. Положення про моніторинг земель (зі змінами і доповненнями) застаріло, не відповідає назві, яку повинен мати цей документ за законодавством (Земельним кодексом), містить ряд колізійних положень. Положення щодо моніторингу ґрунтів, яке затверджено міністерством аграрної політики у лютому 2004 року, з дня прийняття не кодифікувалося, покладає здійснення ґрунтовомоніторингових робіт на центральні органи виконавчої влади, яких давно не існує, ряд норм положення протирічає Земельному кодексу та Положенню про моніторинг земель, затвердженому Кабміном.

Замість порядку проведення моніторингу земельних відносин, який досі не затверджено, діє тимчасовий документ про реалізацію пілотного проєкту щодо проведення моніторингу земельних відносин та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України, що затверджений постановою Кабміну у серпні 2017 р. Підготовлено проєкт постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення проведення моніторингу земельних відносин» і відповідний проєкт Порядку цього моніторингу, в тому числі й моніторингу ринку земель. [24]

Таким чином, Кабінет Міністрів України може прийняти чотири положення (про моніторинги земель, ґрунтів, земельних відносин, ринок земель); три положення (про моніторинги земель, ґрунтів, земельних відносин, включаючи ринок земель); два положення (про моніторинг земель і ґрунтів; про моніторинг земельні відносини, включаючи ринок земель). Як варіант не може не розглядатися і єдиний документ, проєкт якого можна було б прийняти і який міг би мати назву – Порядок проведення моніторингу земель або Порядок проведення моніторингу земельних відносин.

Оскільки одне із основних джерел земельно-кадастрової інформації іменується публічною кадастровою картою, а застосування електронної системи закупівель, що пов'язана з функціонуванням ринку земель, вважаються публічними закупівлями, моніторинг земель або моніторинг земельних відносин повинні також бути публічними. Важливим при цьому є визначення в одному із законодавчих актів сутності моніторингу земель, особливо моніторингу земельних відносин. Передусім такі норми повинен

містити Земельний кодекс України як одне із фундаментальних джерел земельного законодавства. Вказана пропозиція підтримується багатьма вченими. [9, 13]

Що ж стосується опублікованого проєкту «Порядку моніторингу земельних відносин, у тому числі моніторингу ринку земель», то ця назва не містить норми Закону «Про оцінку земель» щодо здійснення моніторингу, маючи на увазі «моніторинг» не як процес (дію), а як найменування системи. Назва проєкту постанови Уряду «Про забезпечення проведення моніторингу земельних відносин», на наш погляд, є більш обґрунтованою. Зайвим вказувати у назві Порядку, що моніторинг ринку земель викладено, в тому числі у складі моніторингу земельних відносин.

Це редакційні роздуми, але фактом вказаного проєкту є відсутність структурованості обох проєктів. Якщо склад, структура, порядок здійснення та оприлюднення матеріалів моніторингу земельних відносин викладено на шести сторінках комп'ютерного тексту і нараховують 31 пункт, то положення у ньому про моніторинг ринку земель включає лише один розділ «Особливості моніторингу ринку земель». Він має два пункти (32 і 33), перший з яких перераховує об'єкти моніторингу, що включають: ціну (вартість) земельної ділянки); ціну (вартість) інших речових прав на земельну ділянку; розмір плати за користування чужою земельною ділянкою. Їх загальна кількість у чотири рази менша, ніж перелік аналогічної інформації, що міститься в опублікованому статистичному щорічнику «Моніторинг земельних відносин в Україні: 2016-2017». Зміст пункту 33 є відсилочним, в якому вказується, що

процедура інформаційної взаємодії, обробка об'єктів моніторингу ринку земель, оприлюднення результатів та користування ними здійснюються відповідно до вимог цього Порядку, тобто аналогічним чином з моніторингом земельних відносин. Особливості ринкового моніторингу займають разом 14 рядків тексту. Є й ряд інших редакційних пропозицій.

І все ж основною проблемою вказаного проєкту Порядку, на наш погляд, є підтвердження використання для моніторингу лише наявних даних в порядку інформаційної взаємодії, а також публічної інформації у формі відкритих даних, оприлюдненої на державному веб-порталі. Цього недостатньо для того, щоб мати характеристики багатьох процесів, які відбуваються при регулюванні земельних відносин, є вкрай необхідними, але в даний час відсутні за різних причин у відкритому доступі. Підтвердженням цьому може бути нинішня ситуація воєнного стану в країні, період відновлення та відбудови економіки, не прогнозовані обставини, що не мають необхідного інформаційного забезпечення.

Створення у таких випадках нових інформаційних джерел, що не передбачені у структурі моніторингу земельних відносин, повинна заохочуватися Порядком проведення моніторингу як власна ініціатива учасників взаємодії. З цією метою склад суб'єктів інформаційної взаємодії повинен бути розширений і уточнений, об'єктами моніторингу можуть бути і не оприлюднені раніше набори даних. Моніторинг земельних відносин повинен стати не лише результатом обробки, систематизації та узгодження наявних даних, а й передбачати у необхідних випадках

створення елементів власної інформаційної бази.

Висновки.

Започаткування земельного моніторингу в країні співпало за часом з початком земельної реформи, введенням приватної власності на землю, узаконенням засад правового регулювання організації охорони земель. Тридцятирічний період становлення та розвитку розширив сфери впливу вказаного моніторингу на спостереження ґрунтового покриву (2003 р.), земельних відносин (2017 р.), ринку землі (2021 р.) Однак, названі моніторинги не становлять досі єдиної державної системи, яка задовольняла б вимоги засад моніторингу довкілля, науково обґрунтованого розвитку і регулювання земельних відносин, ефективного обігу земельних ділянок (ринку земель).

Суттєвого змістовного оновлення потребує Положення про моніторинг земель (1993 р.). Незадовільною залишається інформаційна база щодо кількісного та якісного стану земель і угідь, інвентаризаційної актуалізації земельного ресурсу та ґрунтового покриву. Не розроблено необхідні нормативи і стандарти у галузі відтворення родючості ґрунтів, допустимого антропогенного навантаження та рівня сільгоспосвоєності земельного фонду.

Правове регулювання подальшого розвитку земельного моніторингу повинно мати за мету створення системи спостережень за земельними ресурсами, яка була б єдиною, автоматизованою, публічною, достовірною, базувалася на матеріалах супутникових спостережень і урахувала структуру та практику діяльності Служби

моніторингу земель Європейського Співтовариства. З урахуванням особливостей становлення існуючої системи моніторингу вона повинна включати Моніторинг земель і Моніторинг земельних відносин з відповідною нормативно-правовою базою.

Першочерговими завданнями, які належать реалізувати, слід вважати:

внесення змін до Земельного кодексу та іншого законодавства щодо встановлення статусу та особливостей моніторингу земельних відносин, а також розроблення положень (порядків) проведення моніторингів;

розроблення нормативів і стандартів щодо охорони земель і відновлення родючості ґрунтів, які було передбачено ще у 2003 році Законом України «Про охорону земель»;

опрацювання наукової програми суцільних ґрунтових обстежень з урахуванням наслідків змін у ґрунтовому покриві у зв'язку зі збройною агресією Російської федерації та підготовки проекту рішень і пропозицій щодо джерел фінансування вказаних робіт.

Список літератури

1. Моніторинг земельних відносин в Україні: 2014-2015. Статистичний щорічник. URL: <http://land.gov.ua/wp-content/uploads/2016/03/pdf>
2. Моніторинг земельних відносин в Україні: 2016-2017. Статистичний щорічник. URL: <https://land.gov.ua/wp-content/uploads/2018/10/monitoring.pdf>
3. Про реалізацію пілотного проекту щодо проведення моніторингу земельних відносин та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 639. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/639-2017-%D0%BF#Text>
4. Звернення до керівництва держави щодо

- подолання кризової ситуації у сфері охорони земель. Вісник аграрної науки. 2017 № 11 сс. 5-8
5. Звернення до Уряду України про вжиття заходів щодо охорони та відновлення земельних ресурсів в умовах воєнного стану. Вісник аграрної науки. 2022 № 7 с. 5-12
 6. Величко В.А., Мартин А.Г., Новаковська І.О. Моніторинг ґрунтів України - проблеми землевпорядного, ґрунтознавчого та наукового забезпечення. Вісник аграрної науки. 2020.- № 7 (808) – С. 5-16 (DOI: <https://doi.org/10.31073/agrovisnyk202007-01>)
 7. Третяк А. М., Третяк В. М., Прядка Т. М., Капінос Н. О., Лобуцько Ю. В. Земельний моніторинг в Україні: поняття та методологія формування. Агросвіт № 1. 2022. сс 3-12. DOI: 10.32702/2306&6792.2022.1.3
 8. Кулинич П.Ф., Новаковська І.О. Особлива охорона земель України як основного національного багатства: теоретико-правові аспекти. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. 2022. № 2. С. 97–106.
 9. Кулинич П.Ф. Моніторинг земельних відносин в системі правового моніторингу: поняття, становлення, перспективи. Альманах права. Правовий моніторинг і правова експертиза: питання теорії та практики. – Випуск 10. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2019. № 10. сс. 50-56.
 10. Новаковська І.О. Моніторинг сільськогосподарського землекористування. Вісник аграрної науки. 2016. №4. сс. 69-75
 11. Новаковська І. Методологічні аспекти збереження основного національного багатства України. Вісник аграрної науки. 2017. № 8 (95) – С. 71-76 (DOI: <https://doi.org/10.31073/agrovisnyk201708-12>)
 12. Бутенко Є.В., Кононюк А.В. Моніторинг земельних відносин в Україні: стан і перспективи розвитку. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. № 1.2020. сс. 118-125
 13. Смирнова С. М., Смирнов В. М., Мась А. Ю., Борисова А. В. Сучасний стан і перспективи розвитку моніторингу земельних відносин. Інвестиції: практика та досвід № 4.2021. сс. 62-66 DOI: 10.32702/2306-6814.2021.4.62
 14. Земельний кодекс (в ред. Закону України 2196-12 від 13.03.1992 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-12#Text>
 15. Положення про моніторинг земель: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.1993 р. № 661. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-93-%D0%BF#Text>
 16. Земельний кодекс 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>
 17. Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення: наказ Міністерства аграрної політики України від 26.02.2004 р. № 51. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0383-04#Text>
 18. Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.03. 1998 р. № 391. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391-98-%D0%BF#Text>
 19. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text>
 20. Новаковський Л.Я., Т.О. Євсюков Т.О., Новаковська І.О. Управління землекористуванням: проблеми охорони основного національного багатства .Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. 2022. № 1. С. 4–17.
 21. Новаковська І.О. Економіка землекористування: навч. посібн. - К.: Аграр. наука, 2018. - 400 с.
 22. Про оцінку земель: Закон України від 11.12.2003 р. № 1378-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1378-15#Text>
 23. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо

охорони земель: Проект Закону України в ред. від 05.08.2022 р. № 7636. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40167>

24. Порядок моніторингу земельних відносин, у тому числі моніторингу ринку земель. Проект Постанови Кабінету Міністрів України. URL: <https://land.gov.ua/wp-content/uploads/2021/07.pdf>

References

1. Monitoring of land relations in Ukraine: 2014-2015. Statistical yearbook. Available at: <http://land.gov.ua/wp-content/uploads/2016/03/pdf>
2. Monitoring of land relations in Ukraine: 2016-2017. Statistical yearbook. Available at: <https://land.gov.ua/wp-content/uploads/2018/10/monitoring.pdf>
3. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny № 639 vid 23.08.2017 r. «Pro 1. realizatsiyu pilotnoho proektu shchodo provedennya monitorynhu zemel'nykh vidnosyn ta vnesennya zmin do deyakykh postanov Kabinetu Ministriv Ukrayiny» Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/639-2017-%D0%BF#Text>
4. Zvernennya do Uryadu Ukrayiny pro vzhyttya zakhodiv shchodo okhorony ta vidnovlennya zemel'nykh resursiv v umovakh voyennoho stanu..(201) Bulletin of Agricultural Science. № 11 5-8
5. Zvernennya do Uryadu Ukrayiny pro vzhyttya zakhodiv shchodo okhorony ta vidnovlennya zemel'nykh resursiv v umovakh voyennoho stanu (2022). Bulletin of Agricultural Science. № 7. 5-12
6. Velichko V.A., Martin A.G., Novakovska I.O. (2020) Soil monitoring of Ukraine - problems of land management, soil science and scientific support. Bulletin of Agricultural Science. 7/808. 5-16 p.p. (DOI: <https://doi.org/10.31073/agrovisnyk202007-01>)
7. Tretyak A. M., Tretyak V. M., Pryadka T. M., Kapinos N. O., Lobunko Yu. V. (2022) Land monitoring in Ukraine: concept and methodology of formation. Ahrosvit. № 1. 3-12. DOI: 10.32702/2306&6792.2022.1.3
8. Kulinich P.F., Novakovska I.O. (2022) Special protection of lands of Ukraine as the main national wealth: theoretical and legal aspects. Land management, cadastre and land monitoring. №2. 97–106.
9. Kulinich P.F. (2019) Monitoring of land relations in the system of legal monitoring: concept, development, prospects. Almanac of law. Legal monitoring and legal expertise: issues of theory and practice. – Issue 10. – K.: Institute of State and Law named after V. M. Koretsky National Academy of Sciences of Ukraine,. № 10. 50-56.
10. Novakovska I.O. (2016) Monitoring of agricultural land use. Visnyk ahrarnoyi nauky. №4. 69-75
11. Novakovska I. (2017) Methodological aspects of preservation of the main national wealth of Ukraine. Herald of Agrarian Science. № 8 (95). 71-76. (DOI: <https://doi.org/10.31073/agrovisnyk201708-12>)
12. Butenko E.V., Kononyuk A.V. (2020) Monitoring of land relations in Ukraine: status and development prospects. Land management, cadastre and land monitoring. № 1. 118-125
13. Smyrnova S. M., Smyrnov V. M., Mas A. Yu., Borisova A. V. (2021) The current state and prospects for the development of monitoring of land relations. Investments: practice and experience. № 4. 62-66 DOI: 10.32702/2306-6814.2021.4.62
14. Land Code of Ukraine v red. Zakonu Ukrayiny 2196-12 vid 13.03.1992 r. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-12#Text>
15. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny № 661 vid 20.08.1993 r. «Polozhennya pro monitorynh zemel'» Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-93-%D0%BF#Text>
16. Land Code of Ukraine 2001, Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text7>.

17. Nakaz Ministerstva Ahrarnoyi Polityky Ukrainy vid 26.02.2004 r. № 51 «Pro zatverdzhennya Polozhennya pro monitorynh gruntiv na zemlyakh sil's'kohospodars'koho pryznachennya» Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0383-04#Text>
18. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 30.03.1998 r. «Pro zatverdzhennya Polozhennya pro derzhavnu systemu monitorynhu dovkillya». Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391-98-%D0%BF#Text>
19. Zakon Ukrainy vid 19.06.2003 r. № 962-IV «Pro okhoronu zemel'». Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text>
20. Novakovsky L.Ya., T.O. Yevsyukov T.O., Novakovska I.O. (2022) Land use management: problems of protection of the main national wealth. Land management, cadastre and land monitoring. № 1. 4–17
21. Novakovska I.O. (2018) Economics of land use. textbook.. P. 400
22. Zakon Ukrainy № 1378-IV vid 11.12.2003 r. «Pro otsinku zemel'». Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1378-15#Text>
23. Projekt Zakonu Ukrainy v red. vid 05.08.2022 r. № 7636 «Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv shchodo vidnovlennya systemy oformlennya prav orendy zemel'nykh dilyanok sil's'kohospodars'koho pryznachennya ta udoskonalennya zakonodavstva shchodo okhorony zemel'». Available at: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40167>
24. Projekt Postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy «Poryadok monitorynhu zemel'nykh vidnosyn, u tomu chysli monitorynhu rynku zemel'». Available at: <https://land.gov.ua/wp-content/uploads/2021/07.pdf>

Novakovska I., Matvieieva I.

LAND MONITORING SYSTEM: PRINCIPLES OF FORMATION AND PROBLEMS OF DEVELOPMENT

LAND MANAGEMENT, CADASTRE AND LAND MONITORING 4'22: 57-71.

<http://dx.doi.org/10.31548/zemleustriy2022.04.06>

Abstract. *The article examines the structure, content and procedure of land monitoring, features of its development and legal regulation, substantiates the need to monitor the state of land in the process of decentralization of power and improvement of local self-government in Ukraine.*

Analyzing the relevance of land monitoring to the state environmental monitoring system as its constituent part, it was established that the specified norm is absent in the Regulation on land monitoring, which does not allow these monitoring to be considered a single system. The Regulations approved by the Ministry of Agrarian Policy on February 26, 2004 regarding soil monitoring have not yet been codified, and the agrochemical system of land certification as one of the sources of obtaining reliable information about soil cover has not been streamlined.

It has been recognized as natural and timely to introduce monitoring of land relations and the development of pilot projects for their implementation and implementation in the country from September 1, 2017. The objects of this monitoring are presented, its tasks and essence are defined, and the peculiarities of the methodology of introducing land market monitoring into the monitoring of land relations are defined. It is emphasized that the selection of monitoring indicators corresponds to the practice of developed countries. At the same time, the principles of its implementation can be considered well-founded and objective.

Ways to improve the Procedure for monitoring land relations, the draft of which has been published, and the monitoring of the land market are proposed.

Key words: *land relations, land monitoring, soil monitoring, land relations monitoring, land market monitoring.*