

О. М. ОХОТНІКОВА

Олена Миколаївна Охотнікова, кандидат юридичних наук, доцент ДВНЗ КНЕУ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ МОНІТОРИНГУ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

Економічні зміни в Україні, що відбулися упродовж останніх років, значно вплинули на структуру, характер та тенденції землекористування і тим самим визначили подальший розвиток державної політики у сфері управління моніторингу земель. Невід'ємною складовою економічної політики України є формування ефективного організаційно-правового механізму в сфері моніторингу, спрямованого на забезпечення достатнього рівня екологічних і соціальних умов життя населення та збереження земель. Це потребує нових підходів до вдосконалення механізмів реалізації завдань в зазначеній сфері, яка в нашій країні до сьогодні поки що не знайшла остаточного вирішення. Дослідження процесу управління в сфері моніторингу з урахуванням усіх особливостей землекористування є вкрай важливим для стратегічного планування процесів сталого розвитку країни, де спостерігаються подекуди недостатньо обґрунтовані підходи до реформування та відсутня науково-методологічна платформа.

Крім того, заходи земельної реформи не розв'язали поставлених завдань щодо створення системи раціонального використання та охорони земель. Тому вирішення цієї проблеми стало дуже актуальним. Негативні тенденції сучасного використання земельного фонду країни зумовлюють необхідність розробки нових концептуальних підходів державного управління в сфері моніторингу як один із найважливіших факторів збереження земель.

Науково-теоретичним підґрунтям для проведення дослідження стали праці таких учених, як: В. Авер'янов, С. Біла, М. Білинська, В. Бодров, О. Дацій, Т. Лозинська, Н. Малиш, В. Малиновський, А. Мельник, І. Мельнюхова та ін. Вагомий внесок у розробку окремих аспектів державного управління моніторингу зробили: В. Андрейцев, В. Єрмоленко, О. Мордвінов, І. Каракаш, В. Курило, А. Статівка, П. Саблук, О. Шапоренко та ін. Незважаючи на значну кількість публікацій, вітчизняною наукою недостатньо досліджені питання формування й розвитку моніторингу в Україні, а також вдосконалення шляхів та механізмів її реалізації.

Відповідно до ч. 1 ст. 191 Земельного кодексу України моніторингом земель є система спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів¹. Також існує наступне трактування: моніторинг (державний контроль) – вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею відповідними засобами та способами специфічного контрольно-владного впливу держави на стан суспільних відносин². В. Гаращук визначає, що моніторинг земель складається із систематичних спостережень за станом земель, виявлення змін, а також оцінки: стану використання угідь, полів³.

Ми вважаємо, що моніторинг землі – це функція управління в галузі використання і охорони земель. Вона виступає як складна система спостереження за станом земель, в основі якої лежить збирання, оброблення, аналіз та систематизація інформації про стан земель з метою своєчасного виявлення будь-яких змін у них, а також розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття та реалізації управлінських рішень щодо запобігання негативним змінам стану земель.

Залежно від поставленої мети моніторинг розподіляють на такі види: фоновий (еталонний), базовий, кризовий (оперативний), науковий (прогностичний). Фоновий (еталонний) моніторинг – це спеціальні спостереження за всіма складовими екосистемами, а також за характером зміни складу земельних угідь, процесами, пов'язаними зі змінами родючості ґрунтів, забруднення територій на фоні нульового значення. За нульову позначку беруть характеристику ґрунту на цілині або в заповідній ділянці, яка умовно прирівнюється до еталонної. Базовий моніторинг представляє систему систематичних поточних спостережень за ґрунтом у просторі й часі. Цей вид моніторингу дає змогу отримати інформацію про зміну ґрунтів у динаміці – через 10, 20, 30 і більше років за показниками дегуміфікації ґрунтів, дефіцитності балансу поживних речовин тощо. Кризовий (оперативний) моніторинг – це моніторинг ґрунтів з підвищеним екологічним ризиком, що визначені як зони надзвичайної екологічної ситуації, які перейшли на деградаційний шлях розвитку. Науковий моніторинг – це інформація підвищеної точності, яка базується на спеціальних даних і значною мірою впливає на зміст управлінських рішень, дає можливість створити більш надійні прогностичні моделі⁴.

Ми пропонуємо класифікацію моніторингу земель залежно від охоплення території: глобальний, національний, регіональний, локальний. Глобальний моніторинг – це моніторинг землі, який пов'язаний з міжнародними науково-технічними програмами та охоплює масштабні території. Національний моніторинг – це

моніторинг землі, який охоплює всю територію України. Регіональний моніторинг – це моніторинг землі, який здійснюється на певних територіях, що характеризуються єдністю фізико-географічних, екологічних та економічних умов. Локальний моніторинг – це моніторинг землі, який здійснюється на території окремих землеволодінців та окремих ділянках ландшафтів.

Слід також зазначити, що в системі моніторингу розрізняють три рівні: санітарно-токсичний; екологічний; біосферний. Так, санітарно-токсичний моніторинг – це спостереження за станом якості навколишнього середовища, головним чином, забруднення природних ресурсів шкідливими речовинами та впливом цього процесу на людину, рослинний і тваринний світ. Екологічний моніторинг – визначення змін в екологічних системах, природних комплексах і їх продуктивності, а також виявлення динаміки запасів корисних копалин, водних, земельних і рослинних ресурсів. Біосферний моніторинг допомагає визначити глобально фонові зміни в природі (ступінь радіації, наявність в атмосфері вуглекислого газу, озону, тепла і рівень їх запиленості, світові міграції птахів, риб, погодні кліматичні умови та зміни на планеті)⁴.

Крім Земельного кодексу України та законів України здійснення моніторингу земель регламентують: наказ Мінікоресурсів України від 21 серпня 2002 р. № 323, яким затверджене Положення про порядок інформаційної взаємодії органів Мінікоресурсів України та інших суб'єктів системи моніторингу довкілля при здійсненні режимних спостережень за станом довкілля.

Відомо, що проведення моніторингу земель здійснює Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр) за участю Міністерства охорони навколишнього природного середовища, Міністерства аграрної політики та продовольства і Української академії аграрних наук. Ці органи повинні більше уваги приділяти контролю якості даних, підвищенню достовірності інформації. Необхідно удосконалити підходи до сертифікації та атестації обладнання з метою підвищення надійності й забезпечення механізмів контролю якості даних, підвищення достовірності інформації. Найважливішим пріоритетом є вдосконалення та широке запровадження в практику новітніх інформаційних технологій. Тому вважаємо за доцільне створити Департамент з інформаційного забезпечення моніторингу земель, який буде структурним підрозділом Держгеокадастру. При цьому ми пропонуємо внести доповнення до Положення «Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 15, та викласти в такій редакції:

«п. 5-2 Департамент з інформаційного забезпечення моніторингу земель, як структурний підрозділ Держгеокадастру, у межах своїх повноважень здійснює: контроль за станом атмосферного повітря, водних, мінерально-сировинних і біологічних ресурсів; аналіз інформації; проведення аналізу стану земель і впливу на них факторів забруднення; прогнозування змін та підготовка моделей управлінських рішень щодо нормативно-методичної діяльності та обміну інформацією; контроль аварійних ситуацій та оперативне інформування таких, як публічна презентація результатів моніторингу земель, друкування звітів та розміщення їх в Інтернеті, обмін інформацією між суб'єктами; контроль якості даних та надання достовірної інформації; забезпечення інформацією інших суб'єктів моніторингу земель; підготовка висококваліфікованих фахівців».

Наступною проблемою є те, що кожний окремий суб'єкт системи моніторингу земель має свою структурно-організаційну, науково-методичну та технічну бази. Спостереження за станом земель та факторами впливу на них у системі моніторингу відбувається одночасно в декількох відомчих мережах, вони не узгоджені між собою, що призводить до дублювання функцій. Крім того, сучасний стан організації спостережень за станом земель та аналізу результатів не забезпечує необхідні інформаційні потреби системи моніторингу. Тому потрібно насамперед удосконалити систему органів, що здійснюють моніторинг землі. Для цього необхідно передусім змінити механізм фінансування органів, що здійснюють зазначений моніторинг, та посадових осіб, які приймають управлінські рішення.

Як зазначалось вище, до головного органу, що здійснює державне управління в сфері моніторингу земель, належить Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр), яка повинна мати повноваження також щодо контролю, що, у свою чергу, забезпечить збереження земель. Тому слід, на наш погляд, внести доповнення до п. 4. п.п. 57 та викласти в такій редакції: «4.57 здійснює контроль за використанням та охороною земель».

Крім того, пропонуємо запровадити модель щодо збереження земель, яка буде мати відображення в наступних діях: 1) вдосконалення біотехнологічних ресурсів зі збереження землі; 2) запобігання шкідливим та небезпечним викидам в атмосферне повітря, що псує стан землі; 3) створення програми зі збереження навколишнього середовища та земель.

З огляду на процеси глобалізації світового економічного простору неможливо вирішувати проблеми державного управління моніторингом земель без урахування міжнародного досвіду. Тому, визначаючи державну політику у сфері моніторингу, приймаючи закони та регуляторні акти, потрібно узгоджувати їх з міжнародними нормами. В умовах євроінтеграції України особливого значення набуває запровадження європейського досвіду щодо державного управління в сфері моніторингу, що, у свою чергу, сприяє розвитку земельних відносин держави та забезпечує підґрунтя для взаємовигідного економічного, соціального, фінансового, громадського та науково-технологічного співробітництва в цій галузі.

Державне управління у сфері моніторингу земель у зарубіжних країнах здійснюється також на підставі законів, інструкцій, директив, програм. Так, 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 ось в Іспанії, де моні-

торинг розвинутий значно гірше, є зразковий закон про моніторинг ґрунтів. На розвиток мережі моніторингу земель у Європі значно вплинула низка директив ЄС про допустимість концентрації важких металів, контроль викидів підприємств, застосування відходів виробництва на сільськогосподарських угіддях тощо⁵.

Також слід враховувати, 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 цієї 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 в 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 землевласників⁶.

Слід зазначити, що вивчення міжнародного досвіду щодо державного управління 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.

Отже, в результаті проведеного нами аналізу зарубіжного досвіду моніторингу земель ми пропонуємо українську модель моніторингу земель, яка включає в себе наступні складові: єдина мережа суб'єктів моніторингу довкілля; єдина автоматизована система збору, оброблення, аналізу і збереження даних та інформації, отриманих у результаті здійснення моніторингу; контроль аварійних ситуацій та оперативне інформування; підготовка висококваліфікованих фахівців та застосування спеціального сучасного обладнання; аналіз та розвиток радіаційного моніторингу; правове забезпечення моніторингу землі.

Ми вважаємо, що запропонована нами модель буде відігравати важливу роль у підвищенні ефективності державного управління в сфері моніторингу земель. При цьому слід вказати, що проаналізувавши правове забезпечення моніторингу земель в Україні можна зробити висновок, що на сьогодні в нашій країні не існує зведеного нормативного акта. Тому потрібно провести необхідну кодифікацію законодавства про моніторинг землі, яка може виступати у вигляді прийняття нового Закону України «Про моніторинг земель», в якому будуть міститися як норми колишніх актів, що виправдали себе, так і нові нормативні розпорядження.

Таким чином, можна зробити висновок, що проблема щодо ролі державного управління в сфері моніторингу земель є недостатньо вивченою, а стан правового забезпечення зазначеної проблеми потребує подальшого вдосконалення до відповідних норм і стандартів ЄС. Крім того, на нашу думку, слід також вдосконалити інформаційне забезпечення моніторингу земель, зробивши його інформаційну систему відкритою, при цьому систематизувати дані про облік земель. А запровадження міжнародного досвіду буде сприяти підвищенню ефективності державного управління в сфері моніторингу земель в Україні.

¹ Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.

² *Курило В. І.* До питання діяльності органів публічної влади у сфері контролю за використанням та охороною земельних ресурсів / В. І. Курило, О. П. Світличний // Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. – 2013. – № 1–2. – С. 47–52 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Zemleustriy_2013

³ *Гарашук В. М.* Контроль та нагляд у державному управлінні: навч. посіб. / В. М. Гарашук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.

⁴ *Боголюбов С. А.* Земельное право : учеб. для вузов / С. А. Боголюбов, В. В. Никишин, В. В. Устюкова. – М. : Норма, 2013. – 462 с.

⁵ 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>

⁶ United States Department of Agriculture Foreign Agricultural Service : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pecad.fas.usda.gov/>

Резюме

Охотнікова О. М. Роль державного управління в сфері моніторингу земель в Україні.

Досліджується роль державного управління в сфері моніторингу земель в Україні. Зроблено порівняльно-правовий аналіз моніторингу земель з використанням міжнародного досвіду. Запропоновано нову інноваційну модель щодо збереження землі. Організаційно-правовий механізм державного управління в сфері моніторингу земель в Україні не є ефективним повною мірою, недостатньо вивчений та потребує удосконалення. У даній статті запропоновано удосконалення зазначеного механізму.

Ключові слова: моніторинг землі, правове забезпечення моніторингу земель, органи державного управління в сфері моніторингу, види та класифікація моніторингу земель, земельний кадастр.

Резюме

Охотникова Е. Н. Роль государственного управления в сфере мониторинга земель в Украине.

Исследуется роль государственного управления в сфере мониторинга земель в Украине. Сделан сравнительно-правовой анализ мониторинга земель с использованием международного опыта. Предложена новая инновационная модель по сохранению земли. Организационно-правовой механизм государственного управления в сфере мониторинга земель в Украине является неэффективным в полном объеме, недостаточно изученным и нуждается в усовершенствовании. В данной статье предложено усовершенствование этого механизма.

Ключевые слова: мониторинг земли, правовое обеспечение мониторинга земель, органы государственного управления в сфере мониторинга, виды и классификация мониторинга земель, земельный кадастр.

Summary

Okhotnikova O. The role of government in the area of monitoring of land in Ukraine.

We investigate the role of public administration in the area of monitoring of land in Ukraine. Made comparative – legal analysis of land monitoring using international experience. A new innovative model for land preservation. Organizational – legal mechanism governance in the field of monitoring of land in Ukraine has not been effective in full, inadequately studied, it is the one that needs to be improved. In this article, an improvement of the mechanism proposed.

Key words: monitoring of land, legal support for land monitoring, public authorities in the field of monitoring, types and classification of land monitoring, land cadastre.

УДК 340+342

Р. П. ПАНАСЮК

Роман Петрович Панасюк, кандидат історичних наук, доцент Київського університету права НАН України

КАМЕРАЛІСТИКА В СИСТЕМІ РЕГУЛЮВАННЯ ГОСПОДАРСЬКИХ ПРАВОВІДНОСИН

Актуальність статті визначається необхідністю наукового обґрунтування подальшого розвитку проблем адміністрування господарської діяльності з урахуванням історичного досвіду зародження і розвитку адміністративного права. Наукова новизна полягає у тому, що дана наукова робота є спробою історичної ретроспективи адміністративного регулювання правовідносин у сфері господарської діяльності.

Мета наукової роботи – визначити місце і роль камеральної науки в регулюванні господарських правовідносин.

Об'єктом дослідження є історична ретроспектива суспільних відносин у сфері господарювання, що пов'язанні з камералістикою.

Предметом є наука камералістика як частина регулювання господарських правовідносин.

Проблемами історичного розвитку адміністративного права як елементу сфери господарювання займалися такі відомі вчені адміністративісти, як К. С. Бельський, Д. О. Беззубов, В. П. Петков, Р. А. Калужний, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Х. П. Ярмак та ін.¹

Прийнято вважати, що базою для зародження адміністративного права стала наука «камералістика», яка зародилась в XVII ст. в Німеччині та Австрії. У країнах Західної Європи термін «камералістика» (походить від латинського *camera* – палацова скарбниця) у період раннього Середньовіччя означало «казнохранилище», згодом це слово означало установу, яка відала королівськими доходами, королівською скарбницею. Так звані «камери» управлінські повноваження, відали збором податків, а також мали деякі поліцейські і навіть судові повноваження. У Російській імперії камер-колегія існувала у XVIII ст. і відала державними доходами.

У європейських університетах викладання камералістики розпочалось з XVII ст., коли в Халі і Франкфурті-на-Одері (Німеччина) було засновано першу в історії кафедру камералістики.

У той час вона включала в себе комплекс управлінських та економічних дисциплін. Тобто наука, яка вивчала управління господарством, фінансами та економікою за допомогою різноманітних державних органів управління, а отже, і порядок функціонування цих органів. Також камералістика відала питаннями діяльності державних органів не лише у сфері господарства чи економіки, а й поліції, політики та ін.

У період раннього абсолютизму монарху (царю, королю, князю) належала верховна і необмежена влада. Він керував державою, підвладною територією, двором на власний розсуд і розуміння, не спираючись на юридичний закон. Відповідно, не було об'єктивних передумов і юридичних умов для формування камералістики як правової науки і диференціації його на складові галузі знання. Тому на практиці норми камерального права не були схожі на сучасні правові норми, а являли собою поради і настанови правителям у сфері державного управління, фінансів та банківської справи з метою отримання максимальної кількості грошей на користь