

ს ა მ ა რ თ ა ლ ო

УДК 340.1

Александр Муzychuk МОНИТОРИНГ ЗЕМЕЛЬ КАК ФОРМА КОНТРОЛЬНО- НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ

Определены содержание и особенности мониторинга земель как формы контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений. Рассмотрены современные научные подходы к изучению процедуры мониторинга состояния земель. Дан анализ основных стадий процедуры мониторинга земель в Украине, определены основные направления его усовершенствования.

Ключевые слова: мониторинг земель контрольно-надзорная деятельность, административная процедура, стадии процедуры, земельные отношения.

Задача административно-правового обеспечения контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений в Украине требует сегодня усовершенствования существующих механизмов реализации соответствующих административных процедур контроля, оптимизации их структуры и функциональных связей. Одним из наиболее действенных средств контроля за соблюдением законодательства в сфере земельных отношений и обеспечением рационального использования земельных ресурсов, сохранения их качественного состояния является мониторинг земель, так как принятие эффективных управленческих решений по поводу соблюдения норм действующего законодательства зависит, в первую очередь, от наличия точных, научно обоснованных данных о качественном состоянии земель и происходящих в них изменений.

Проблемы, связанные с порядком осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений, рассматривались в работах С. Боголюбова, Т. Кичилук, Г. Ларионова, И. Ореховой, В. Семчика, С. Хомяченко и др. Теоретические основы формирования и проведения мониторинга окружающей среды и его элементов, в том числе и мониторинга состояния земель, исследовали такие учёные, как Б. Данилишин, В. Горбатюк, Д. Добряк, Г. Землякова, П. Кулинич, Т. Лактионова, Н. Малышева, М. Мозалёва, С. Шаропова. Однако вопросы определения и правового закрепления порядка проведения мониторинга земель требуют сегодня более

детального рассмотрения, что и обуславливает актуальность данной статьи.

Целью данной статьи является изучение процедуры мониторинга земель, что предполагает уяснение сущности и содержания мониторинга земель как формы контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений, рассмотрение современных научных подходов к изучению процедуры мониторинга состояния земель, анализ основных стадий процедуры мониторинга земель в Украине, а также определение основных направлений его усовершенствования.

Справочная юридическая литература определяет мониторинг земель как систему наблюдения за состоянием земельного фонда с целью своевременного выявления изменений, их оценки, предупреждения и ликвидации последствий негативных процессов [1, с.337]. Подобное определение мониторинга земель содержится и в действующем законодательстве Украины [2, ч.1 ст.191], что даёт возможность некоторым исследователям отрицать его отнесение к системе контроля в сфере земельных отношений. Так, М. Климишин отмечает, что данное определение мониторинга как систематических наблюдений за состоянием земель, оценки этого состояния и процессов, связанных с земельными отношениями, не включает в себя его непосредственного определения как соответствующей функции, формы или метода осуществления контроля, т. е. определяет мониторинг лишь как некую информационную систему для комплексной оценки и прогнозирования состояния земель [3, с.4]. Тем не менее, как справедливо замечает П. Кулинич, мониторинг — это не простое получение данных о состоянии земель. Необходимы, прежде всего, анализ и оценка этих данных, поскольку правильно оценённая информация является научным критерием управления качеством их состояния [4, с. 764]. Исследователь предлагает рассматривать мониторинг земель как регулярное наблюдение за состоянием естественных, технических и социальных процессов с целью их оценки, контроля и прогнозирования [4, с. 764], тогда как предложенный М. Климишиным подход к определению мониторинга не выходит за пределы его понимания лишь как системы наблюдения за состоянием земель. Следует согласиться с точкой зрения В. Горбатука и К. Клименко, что основной функцией мониторинга земель выступает именно контроль текущего состояния и оценка перспектив развития неблагоприятных процессов для информационного обеспечения принятия управленческих решений, направленных на оптимизацию использования земель [5, с.150]. Таким образом, организация действенной системы мониторинга является первоочередной задачей для контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти в сфере земельных

отношений. Собранные путём мониторинга материалы становятся правовым основанием для принятия необходимых решений компетентными органами по поводу использования и охраны земель, дают возможность органам государственного управления предъявлять соответствующие требования к землепользователям по устранению правонарушений в сфере использования и охраны земель, а также привлекать к ответственности лиц, виновных в этих нарушениях [6, с.294-295].

Основные признаки мониторинга земель дают возможность рассматривать его как особую форму контрольно-надзорной деятельности специально уполномоченных субъектов в сфере земельных отношений, а также как особую процедуру организационно-правового характера, в которой реализуется специальная правосубъектность уполномоченных на его осуществление лиц [7, с.65-66]. Таким образом, эффективность контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений предполагает необходимость чёткого регламентирования и нормативного закрепления порядка реализации процедуры мониторинга.

Необходимо отметить, что в современной административно-правовой науке не существует единого подхода к определению оптимальной структуры процедуры мониторинга земель. В порядке проведения мониторинга окружающей среды современные учёные, как правило, выделяют такие основные стадии, как стадия сбора информации о состоянии соответствующего явления, стадия его оценки и стадия прогноза как необходимого элемента, на основе которого принимаются соответствующие управленческие решения. Так, Л. Перович и Л. Винарчик предлагают выделять: подготовительный этап, заключающийся в сборе необходимой информации, этап обработки информации и аналитический этап с выдачей рекомендаций относительно принятия управленческих решений [8, с.99]. В. Горбатюк и К. Клименко в порядке организации и проведения мониторинга состояния земель выделяют такие отдельные этапы, состоящие, в свою очередь, из ряда соответствующих процессуальных действий: подготовительный этап мониторинга; производственный этап мониторинга; этап пополнения базы данных; этап представления результатов мониторинга; этап проверки и усовершенствования системы мониторинга состояния земель [5, с.153].

Т. Оверковская предлагает выделять в процедуре мониторинга земель ряд следующих последовательных стадий: сбор, обработку, передачу, сохранение и анализ информации о состоянии земель, прогнозирование их изменений и разработку научно обоснованных рекомендаций для

принятия решений по предотвращению негативных изменений состояния земель и соблюдению требований экологической безопасности. Автор подчёркивает, что информация, которая собирается и сохраняется в системе мониторинга, используется органами государственной власти и местного самоуправления для разработки научно обоснованных рекомендаций и в процессе своевременного принятия решений по улучшению охраны земель, а также даёт возможность предъявлять к землевладельцам и землепользователям соответствующие требования в случае загрязнения, истощения, порчи земель. В связи с этим, порядок проведения мониторинга земель должен предусматривать: 1) выполнение специальных съёмок и обследований земли; 2) выявление негативных факторов, влияние которых требует осуществления контроля; 3) оценку, прогноз, предотвращение влияния негативных процессов [9, с.126].

Анализ существующих подходов к определению структуры процедуры мониторинга даёт возможность определить следующие общие стадии, представляющие собой относительно самостоятельные и завершённые элементы процедуры мониторинга земель, состоящие, в свою очередь, из отдельных этапов, каждый из которых реализует соответствующие промежуточные цели, направленные на решение задач данной стадии административной процедуры:

1. Подготовительная стадия, которая предусматривает выполнение ряда процессуальных действий, объединённых в следующие основные этапы:

1.1. Планирование мониторинга. Данный этап предусматривает на основании задач мониторинга, закреплённых в Положении о мониторинге земель, Положении о мониторинге грунтов на землях сельскохозяйственного назначения, Положении о государственной системе мониторинга окружающей среды, и в соответствии с объектом мониторинга, которым являются все земли Украины независимо от форм собственности на них [12, ч.2 п.1], формирование базы нормативных документов, регламентирующих мониторинг земель и оценку состояния земельных ресурсов, обоснование режима мониторинга состояния земель, определение общих методических и методологических подходов к проведению мониторинга состояния земель.

1. Разработка технологии осуществления мониторинга.

Согласно задачам мониторинга, на данном этапе происходит: технико-экономическое обоснование проведения мониторинга земель; разработка сети наблюдений мониторинга, определение исполнителей и их функций; разработка программы наблюдения; определение основных критериев и показателей оценивания состояния земельных ресурсов;

избрание методики обработки результатов о состоянии земель; разработка требований к технологическому и программному обеспечению мониторинга состояния земель.

Согласно действующему законодательству, система мониторинга земель основывается на использовании существующих организационных структур субъектов мониторинга и функционирует на основе единого нормативного, организационного, научно-методического, методологического и метрологического обеспечения [10, п.11; 11, п.4.1]. В соответствии с Положением о государственной системе мониторинга окружающей среды, элементом которого является мониторинг земель, методологическое обеспечение всех компонентов системы мониторинга осуществляется на основе:

- единой научно-методической базы по измерению параметров и определению показателей состояния окружающей среды;
- внедрения унифицированных методов анализа и прогнозирования свойств окружающей среды, компьютеризации процессов деятельности и информационной коммуникации;
- общих правил создания и ведения баз и банков данных и знаний, картографирования экологической информации, стандартных технологий с использованием географических информационных систем [10, п.13].

2. Практическая стадия, состоящая из следующих основных этапов:

2.1. Проведение подготовки субъектов мониторинга. На данном этапе процедуры происходит непосредственная организация проведения исследования, в частности — установление конкретных сроков проведения мониторинга и порядка использования инструментария, формирование штатов, укомплектование необходимым оборудованием, обеспечение инструкциями, средствами связи.

Важным элементом данного этапа является согласование запланированных действий между всеми субъектами мониторинга земель. Согласно нормам действующего законодательства в данной сфере, взаимоотношения субъектов системы мониторинга должны основываться на взаимной информационной поддержке решений, рациональном использовании природных ресурсов и экологической безопасности; координации действий во время планирования, организации и проведения общих мероприятий по мониторингу окружающей среды, при возникновении чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий; эффективном использовании имеющихся организационных структур, средств наблюдений за объектами окружающей среды; компьютеризации

процессов деятельности; содействии наиболее эффективному решению общих задач мониторинга; ответственности за полноту, своевременность и достоверность переданной информации; коллективном использовании информационных ресурсов и коммуникационных средств; бесплатном информационном обмене [10, п.18].

2.2. Проведение мониторинга (этап сбора информации). На данном этапе в соответствии с планом непосредственно осуществляется сбор необходимых для анализа состояния земель данных (картографических материалов, материалов агрохимического, земельно-кадастрового, радиологического, токсикологического и других обследований), а также даётся оценка информационной достоверности имеющихся данных и проводятся исследования по оценке начального и текущего состояния объектов мониторинга, выявлению негативных факторов, влияние которых требует осуществления контроля.

Положением о мониторинге земель определяется, что мониторинг земель состоит из систематических наблюдений за состоянием земель (агрохимическая паспортизация земельных участков, съёмка, обследование и изыскания), выявления в нем изменений, а также проведения оценки: состояния использования земельных участков; процессов, связанных с изменениями плодородия почв (развитие водной и ветровой эрозии, потеря гумуса, ухудшение структуры почвы, заболачивание и засоления), зарастанием сельскохозяйственных угодий, загрязнением земель пестицидами, тяжёлыми металлами, радионуклидами и другими токсичными веществами; состояния береговых линий рек, морей, озёр, заливов, водохранилищ, лиманов, гидротехнических сооружений; процессов, связанных с образованием оврагов, оползней, селевых потоков, землетрясениями, карстовыми, криогенными и другими явлениями; состояния земель населённых пунктов, территорий, занятых нефтедобывающими объектами, очистными сооружениями, складами горюче-смазочных материалов, удобрений, стоянками автотранспорта, захоронениями токсичных промышленных отходов и радиоактивных материалов, а также другими промышленными объектами [12, п.3].

3. Аналитическая стадия, состоящая из следующих этапов:

3.1. Обработка информации. На данном этапе осуществляется обработка собранной информации, её анализ, обобщение и интерпретация, готовится статистическая и аналитическая информация о состоянии земель с целью принятия соответствующих управленческих решений. Данная стадия предусматривает оценку реального состояния земельного фонда по результатам обследований. Состояние земельного фонда оценивается путём

анализа ряда последовательных наблюдений и сравнений полученных показателей [12, п.4]. Данные, полученные в результате наблюдений, используются субъектами системы мониторинга для дальнейшей обработки с целью получения следующих результатов: обобщённых за определённый промежуток времени или на определённой пространственной единице данных; обобщённых по множеству параметров комплексных показателей; оценок состояния земель; прогнозов состояния земель и его изменений; научно обоснованных рекомендаций, необходимых для принятия решений [13, п.6.6]. Информация, полученная во время наблюдений за состоянием земель, обобщается и передаётся в пункты сбора автоматизированной информационной системы соответствующих управлений земельных ресурсов [12, п.7-8].

3.2. Представление результатов. На основании интерпретации полученных данных происходит разработка содержания и порядка представления отчётов по результатам мониторинга состояния земель, а также прогнозирование изменений и подготовка рекомендаций по рациональному использованию земельного фонда и предотвращению влияния негативных процессов. Результаты мониторинга земель должны учитываться при дальнейшем планировании и программировании контрольно-надзорной деятельности, во время формирования и реализации государственной политики в сфере земельных отношений. По результатам оценки состояния земель составляются отчёты, прогнозы и рекомендации, которые подаются в местные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления и Госгеокадастр с целью принятия мер по предотвращению и ликвидации последствий негативных процессов [12, ч.3 п.8]. Госгеокадастр предоставляет всем заинтересованным субъектам системы мониторинга информацию о состоянии земельного фонда, структуре землепользования, трансформации земель, мерах по предотвращению негативных процессов и ликвидации их последствий [10, п.26]. Результаты мониторинга грунтов и агрохимической паспортизации земель сельскохозяйственного назначения используются в процессе регулирования правовых основ земельных отношений, при проведении экономической и денежной (нормативной и экспертной) оценки земель, определении размеров платы за землю, планировании мероприятий по воспроизводству плодородия грунтов и повышению урожайности сельскохозяйственных культур, корректировании агротехнологий, проведении эколого-агрохимического районирования (зонирования) территории, разработке рекомендаций относительно рационального и экологически безопасного применения агрохимикатов и др. [11, п.3.5].

Таким образом, усовершенствование контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений предполагает сегодня чёткое

определение и соответствующее нормативное закрепление процедуры мониторинга земель, что является необходимым условием эффективного противодействия нарушениям земельного законодательства и несоблюдению норм рационального землепользования. К основным элементам процедуры мониторинга земель отнесены следующие основные стадии: 1) подготовительная стадия (планирование мониторинга, разработка технологии осуществления мониторинга); 2) практическая стадия (подготовка субъектов мониторинга; сбор информации и её предварительная оценка); 3) аналитическая стадия (обработка информации и представление результатов). Для усовершенствования существующего порядка проведения мониторинга земель представляется необходимым: чёткое определение цели и задач мониторинга, методов его проведения; установление и нормативное закрепление основных стадий и этапов процедуры мониторинга земель; четкое закрепление полномочий субъектов реализации данной процедуры; определение основных критериев и нормативов для оценки состояния земельных ресурсов и выявления кризисных ситуаций; разработка и соответствующее законодательное закрепление процедуры участия в международных мониторинговых исследованиях состояния земель и др.

Литература References:

1. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2003. – 704 с.
2. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002.- № 3–4. – Ст.27.
3. Климишин М. Д. Контроль у сфері державного управління земельними ресурсами / М. Д. Климишин // Державне управління: теорія та практика. – НАДУ. – 2006. - № 1. – 12 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej3/txts/GALUZEVE/05-KLIMISCHIN.pdf>.
4. Кулинич П. Ф. Моніторинг земель / П. Ф. Кулинич // Юридична енциклопедія: в 6 т. Т.3: К-М / [ред.: Ю. С. Шемшученко та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 2001. – 791 с. – С. 764.
5. Горбатюк В. М. Організаційно-технологічні особливості здійснення моніторингу земель на регіональному рівні / В. М. Горбатюк, К. В. Клименко // Геодезія, картографія і аерофотознімання. – 2007. – Вип. 69. – С. 150-156.

6. Шеремет А. П. Земельне право України: навч. пос. / А. П. Шеремет. – [2-ге вид.]. – К.: ЦУЛ, 2009. – 632 с.
7. Позняк Е. В. Правові засади здійснення моніторингу об'єктів підвищеної небезпеки / Е. В. Позняк // Актуальні проблеми становлення і розвитку права екологічної безпеки в Україні: Мат. наук.-пр. Круглого столу, 28.03.2014 р., м. Київ / за ред. М. В. Краснова; Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – Чернівці: Кондратьєв А. В., 2014. – С. 65-68.
8. Перович Л. М. Кадастровий моніторинг земель // Л. М. Перович, Л. В. Винарчик // Геодезія, картографія і аерофотознімання. – 2009. – Вип. 72. – С. 97-101.
9. Оверковська Т. К. Моніторинг земель України : правові аспекти / Т. К. Оверковська // Юридичний вісник. – 2015. - № 1 (15). – С. 125-128.
10. 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.
11. Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення : Наказ Мінагрополітики : від 26.02.2004 р., № 51 // Офіційний вісник України. – 2004. - № 13. – Ст. 922.
12. Про затвердження Положення про моніторинг земель : Постанова Кабінету Міністрів України : від 20.08.1993 р., № 661 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/661-93-%D0%BF>.
13. Про затвердження Положення про порядок інформаційної взаємодії органів Мінекоресурсів України та інших суб'єктів системи моніторингу довкілля при здійсненні режимних спостережень за станом довкілля КНД 211.0.1.101-02 : Наказ Мінекоресурсів України : від 21.08.2002 р., № 323 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lawua.info/jurdata/dir238/dk238445.htm>.

Рецензент: професор Руслан Степанюк, начальник кафедри криміналістики, судової медицини и психіатрії Харківського національного університету внутрішніх дел, доктор юридических наук.

ალექსანდრე მუზიჩუკი
მიწის მონიტორინგი როგორც კონტროლისა და
ზედამხედველობის საქმიანობის ფორმა უკრაინაში მიწით
სარეგულირების სფეროში

რეზიუმე

სტატიაში განსაზღვრულია მიწის მონიტორინგის, როგორც მიწით სარეგულირების კონტროლისა და ზედამხედველობის საქმიანობის ფორმის შინაარსი და თავისებურებები. განხილულია მიდგომები მიწების მდგომარეობის მონიტორინგის პროცედურის შესწავლისადმი. მიდგომები ავტორი აანალიზებს უკრაინაში მიწის მონიტორინგის პროცედურის ძირითად სტადიებს, გვთავაზობს მისი სრულყოფის ძირითად მიმართულებებს.

საკვანძო სიტყვები: მიწის მონიტორინგი, საკონტროლო – საზედამხედველო საქმიანობა, ადმინისტრაციული პროცედურა, პროცედურის სტადიები, მიწითი ურთიერთობები.

რეცენზენტი: პროფესორი რუსლან სტეპანიუკი, შინაგან საქმეთა ხარკოვის ეროვნული უნივერსიტეტის კრიმინალისტიკის, სასამართლო მედიცინისა და ფსიქიატრიის კათედრის ხელმძღვანელი, იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორი

Aleksandr Muzychuk

MONITORING OF LANDS AS A FORM OF CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITY IN THE SPHERE OF LAND RELATIONS IN UKRAINE

Summary

The content and specific features of monitoring of lands as a form of control and supervisory activity in the land relations sphere are considered. The current scientific approaches to studying the procedure of land monitoring have been considered. Analysis of the main stages of the procedure of land monitoring in Ukraine has been provided; main directions of its improvement have been determined.

Keywords: monitoring of lands, control and supervisory activity, administrative procedure, stages of the procedure, land relations.

Reviewer: Professor Ruslan Stepaniuk head of criminalistics, forensic and psychiatry chair of Kharkiv National University of Internal Affairs, Doctor of juridical sciences,