

УДК 349.415(477)

Гавриш Наталія Степанівна,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права
Національного університет «Одеська юридична академія»

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МОНІТОРИНГУ ҐРУНТІВ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Проблема моніторингу навколишнього природного середовища є актуальною проблемою глобального характеру. Стеження за станом довкілля, станом природних ресурсів ведеться з давніх-давен. Ще в древньому Єгипті дуже старанно стежили за розливами Нілу і на основі цього могли прогнозувати повені. Стосовно ґрунтового покриву періодично проводились роботи з кадастру земель, які в зародковій формі виконували не тільки оціночну, але й моніторингову роль.

Виклад основного матеріалу. На значенні моніторингу ґрунтів вперше було наголошено 1972 року на першій Міжнародній екологічній конференції у Стокгольмі. Тоді було обґрунтовано необхідність принципово нового підходу до контролю за станом природних ресурсів і ґрунтів як їхньої важливої складової. Важливість моніторингу ґрунтів зумовлена тим, що без стеження за станом ґрунтів і ґрунтового покриву неможливе успішне управління ними. З цією метою необхідно перейти від переважно локальних одноразових спостережень, які не дають адекватної оцінки загального стану ґрунтів, до систематичного просторово-часового оцінювання. Теоретична необхідність такого переходу полягає в тому, що ґрунти і ґрунтовий покрив зникають в просторі і в часі, отож для їхнього коректного контролю потрібні відповідні просторово-часові методи. Інтенсифікація господарської діяльності, що спричинила великі масштаби зростання механічного та хімічного навантаження на ґрунти, і тим самим спричинила розвиток деградаційних процесів – водну і вітрову ерозію, переущільнення кореневмісного шару, хімічне забруднення ґрунтів, рослин і водних джерел, негативні явища на осушуваних і зрошуваних землях, в урболандшафтах тощо. Дослідження, виконані в багатьох державах світу, в тому числі в Україні, підтверджують, що стан ґрунтового покриву в останні десятиліття погіршився і досягнув стану, близького до катастрофічного. За даними Міжнародного наукового проекту «Гло-

бальна оцінка деградації ґрунтів» (1990), процеси деградації поширені на площі близько 2 млрд га. Із них частка ґрунтів, що зазнали водної ерозії, становить 55,6%, вітрової ерозії – 27,9%, хімічних чинників деградації (засолення, забруднення, виснаження на елементи живлення) – 12,2%, фізичного ущільнення та підтоплення – 4,2% [3, с. 1].

За історичний період людство втратило близько 2 млрд га колись родючих ґрунтів, перетворивши їх на пустелі і непридатні для землеробства простори. Це більше ніж уся площа сучасного світового землеробства, яка становить приблизно 1,5 млрд га. Із сільськогосподарського використання щороку вибуває 8 млн га ґрунтів через їхнє використання для інших господарських потреб і приблизно 7 млн га – через розвиток різних процесів деградації ґрунтів. Отож щороку людство втрачає близько 15 млн га біологічно продуктивних ґрунтів [4, с. 313-320].

У структурі земельного фонду України значні площі займають ґрунти з незадовільними властивостями, що охоплені деградаційними процесами і мають низький рівень природної родючості. Загальна площа сільськогосподарських угідь, які зазнали згубного впливу водної ерозії, становить 13,3 млн га, у тому числі 10,6 млн га орних земель. Вітрової ерозії систематично зазнають понад 6 млн га орних земель, а в роки з пиловими бурями – до 20 млн га. Середньо- і сильносолонцюваті ґрунти займають 0,5 млн га сільськогосподарських угідь, а засолені – 1,7 млн га. Окрім того, 1,9 млн га сільськогосподарських угідь займають перезволожені, а 1,8 млн га – заболочені ґрунти, 0,6 млн га – це кам'янисті ґрунти. Ґрунти з підвищеною кислотністю становлять 9,6 млн га сільськогосподарських угідь, з яких на середньо- і сильнокислі припадає 4,4 млн га [2, с. 10].

Усвідомлення важливості моніторингу ґрунтів як джерела об'єктивних характеристик для вжиття запобіжних заходів, спрямованих на охорону ґрунтів, спричинило інтерес до цієї проблеми і публікацію концептуально-методичних робіт з цієї темати-

ки (Ю.А. Израель, 1984; В.А. Ковда та інші, 1983; В.В. Медведєв та інші, 1992; Медведєв, 2002; І.А. Крупеніков, 1992).

З метою запобігання шкоді навколишньому середовищу світове співтовариство в сучасних умовах розробляє відповідні правові заходи, враховуючи при цьому і можливість попередити небезпеку збитків для здоров'я людини та власності, що можуть бути заподіяні небезпечними видами діяльності, насамперед, пов'язаними з поведінням з небезпечними відходами чи речовинами, з іншими шкідливими впливами. Щодо цього беруть до уваги положення про так зване «м'яке» рекомендаційне право, принцип 13 Декларації з навколишнього середовища і розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992), відповідно до якого держави повинні розробляти міжнародні та національні правові документи, що стосуються відповідальності та компенсації жертвам забруднення навколишнього природного середовища та інших екологічних збитків. Це один із найважливіших принципів, покладених в основу Концепції сталого розвитку, схваленої на конференції ООН з питань охорони навколишнього середовища та розвитку в Ріо-де-Жанейро, суть якої полягає в адекватному задоволенні потреб теперішніх і майбутніх поколінь за умови раціонального використання природних ресурсів [5, с. 139].

У країнах Європейського Союзу прийнято низку прогресивних заходів з вироблення єдиної екологічної політики і зближення підходів у методології і практиці контролю за станом природного середовища в області моніторингу ґрунтів, оскільки не може бути сприятливого природного середовища і стійкого землекористування без добре організованого моніторингу ґрунтів [1, с. 212]. Останніми роками в багатьох країнах ЄС активізовано роботу з моніторингу ґрунтів у зв'язку з проголошенням ЄС нової ґрунтової політики, в якій зазначено, що ґрунт як найважливіший компонент навколишнього середовища виявився незаслужено забутим і непопулярним порівняно з водою і повітрям. Значення проблем моніторингу навколишнього природного середовища і зокрема земель і ґрунтів, в Україні знайшли своє відображення в різних законодавчих актах, урядових і відомчих постановках.

У Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» в ст. 22 констатується, що з метою забезпечення збору, обробки, збереження та аналізу інформації про стан навколишнього середовища, прогнозування його змін та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень в Україні створюється система державного моніторингу навколишнього природного середовища. Спостереження за станом навколишнього природного середовища, рівнем його забруд-

нення здійснюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, іншими спеціально уповноваженими державними органами, а також підприємствами, установами та організаціями, діяльність яких призводить або може призвести до погіршення стану навколишнього природного середовища. Зазначені підприємства, установи та організації зобов'язані безоплатно передавати відповідним державним органам аналітичні матеріали своїх спостережень. Порядок здійснення державного моніторингу навколишнього природного середовища визначає Кабінет Міністрів України.

Спеціально уповноважені державні органи разом з відповідними науковими установами забезпечують організацію короткострокового і довгострокового прогнозування змін навколишнього природного середовища, які повинні враховуватися у розробці і в ході виконання програм та заходів з економічного і соціального розвитку країни, у тому числі з охорони навколишнього природного середовища, використання і відтворення природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки.

Основними джерелами інформації про стан навколишнього природного середовища є дані моніторингу, кадастрів природних ресурсів, реєстри, автоматизовані бази даних, архіви, а також довідки, що видаються уповноваженими на те органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, окремими посадовими особами (ст. 25 в редакції Закону № 254-IV від 28.11.2002 р.).

Екологічне інформаційне забезпечення здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах їхніх повноважень шляхом передачі інформації, отриманої в результаті проведення моніторингу довкілля, каналами інформаційних зв'язків органами, уповноваженими приймати рішення щодо отриманої інформації (ст. 25-1, п. 2).

У Земельному кодексі України (1990) вперше для такого роду документів з'явилася стаття 191, присвячена моніторингу земель, в якій констатується, що моніторинг земель – це система спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їхньої оцінки та ліквідації наслідків негативних процесів. У системі моніторингу земель проводять збирання, оброблення, передавання, збереження й аналіз інформації про стан земель, прогнозування його змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень щодо запобігання негативним змінам стану земель і дотримання вимог екологічної безпеки.

Моніторинг земель є складовою державної системи моніторингу довкілля. Залежно від цілей спостережень і охоплення територій моніторинг

земель може бути національним, регіональним і локальним. Ведення моніторингу земель здійснюється уповноваженими органами законодавчої влади з питань земельних ресурсів, з питань екології та природних ресурсів. Порядок проведення моніторингу земель встановлює Кабінет Міністрів України. Основним завданням моніторингу земель є прогноз еколого-економічних наслідків деградації земельних ділянок з метою запобігання чи усунення дії негативних процесів (ст. 192 ЗКУ).

У Постановах Кабінету Міністрів України і окремих відомств деталізовано зміст нового напряму і визначений порядок його освоєння виробництвом. В останні роки сформувався розуміння необхідності підтримання моніторингу і його розвитку. Узагальнюючи зроблене за минулі роки, можна стверджувати, що відомства і насамперед Міністерство аграрної політики, Міністерство надзвичайних ситуацій, Держводгосп та інші приклали чимало зусиль для впровадження моніторингу. Розгорнуті відповідні роботи на меліоративних об'єктах, у зоні Чорнобильської аварії, на деяких ландшафтно-екологічних полігонах. Удосконалені наукові уявлення про суть моніторингу, його програмне, технічне і метрологічне забезпечення.

Водночас, незважаючи на переконливі докази необхідності моніторингу ґрунтів, останній не став пріоритетною роботою в Україні. Очевидні прогалини має концепція моніторингу, не розроблені принципи формування сітки спостережень, відсутні базові картографічні матеріали, що мали би бути покладені в основу ґрунтового-географічної інформаційної системи, не погоджені програми спостережень. Слід зазначити, що проблема моніторингу ґрунтів ще не стала важливим державним і міждержавним, континентальним, глобальним завданням, яким вона повинна бути. Облік кількості ґрунтових ресурсів, їхньої якості, картографічні матеріали в основному базуються на застарілих даних великомасштабного обстеження більш ніж 40-річної давності. Це також стосується і земельної реформи, при проведенні якої фактично повністю було проігноровано сучасний стан ґрунтів, їхня еродованість, переущільнення, підкислення, осолонцювання, забруднення тощо [6, с. 6].

В Україні моніторинг ґрунтів розвивається у відриві від європейського досвіду. Специфічність його полягає в тому, що земельні ресурси розділені між відомствами, кожне з яких отримало свою частку відповідальності у контролі за їхнім станом. Це зафіксовано в урядовій Постанові № 391 від 30.03.1998 р. «Про затвердження положення про державну систему моніторингу довкілля» [7, с. 157]. Однак методологічних питань, таких як координація, стандартизація індикаторів і методів, організація мереж збору й обробки інформації

тощо, не розглянуто. Не було передбачено контролю за виконанням відомствами постанов про моніторинг ґрунтів, унаслідок чого одержану інформацію неможливо поєднати і узагальнити.

В Україні не виконуються закони, постанови і регламенти щодо найважливіших заходів, пов'язаних з охороною і раціональним використанням ґрунтового покриву, зокрема:

- про ґрунтове обстеження (перший тур, проведений у 1957-1961 рр., треба було повторити через 15-20 років, однак це не зроблено й досі);

- про моніторинг ґрунтового покриву (постанова прийнята у 1993, 1998 і 2007 рр., однак спостережну мережу не створено);

- низку нормативних документів (оптимальне співвідношення земельних угідь, якісний стан ґрунтів, гранично допустиме забруднення ґрунтів, деградація земель і ґрунтів), передбачених Земельним кодексом України, від яких залежить екологобезпечне використання земель, лише частково розроблено і не планується опрацювання в найближчій перспективі [2, с. 11].

Для виправлення стану справ з управлінням ґрунтовими ресурсами України необхідно на законодавчому рівні вирішити проблему моніторингу ґрунтів, що являє собою систематичне спостереження за станом ґрунтів з метою виявлення змін їхньої структури та якості і передбачає ґрунтового обстеження, оцінку, прогноз та управління станом ґрунтів та їхньою родючістю. Державний контроль стану ґрунтів повинен здійснюватися уповноваженими органами виконавчої влади в рамках державного екологічного моніторингу та/або моніторингу земель відповідно до діючого законодавства України. Державний моніторинг стану ґрунтів здійснюється за кошти державного бюджету.

Фізичні та юридичні особи, які здійснюють господарську та іншу діяльність, що може завдати негативного впливу на ґрунти, повинні забезпечувати здійснення виробничого моніторингу стану ґрунтів. Перелік видів господарської та іншої діяльності, при яких проводиться виробничий моніторинг стану ґрунтів, визначається Кабінетом Міністрів України.

Моніторинг ґрунтів проводиться на землях усіх категорій за цільовим призначенням. Складовою державної системи моніторингу довкілля є система моніторингу ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, яка являє собою систему спостережень, збирання, оброблення, передавання, збереження та аналізу інформації про зміни показників якісного стану ґрунтів, їх родючості, розроблення науково обґрунтованих рекомендацій та прийняття рішень щодо усунення та ліквідації наслідків негативних процесів.

Об'єктами моніторингу ґрунтів є землі сільськогосподарського призначення (рілля, багаторіч-

ні насадження, сіножаті, пасовища, перелоги, землі тимчасової консервації). Моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення проводять відповідно до загальнодержавної та регіональних програм моніторингу ґрунтів. Моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення передбачає проведення спостережень, збір, аналіз і опрацювання інформації щодо якісного стану ґрунтів (розвиток ерозії ґрунтів, зміни структури ґрунтового покриву, підкислення, засолення, осолонцювання, заболочення, зміна гумусового стану, водного і поживного режимів), забруднення ґрунтів важкими металами, радіонуклідами, залишками агрохімікатів та пестицидів, іншими токсичними речовинами:

- здійснення комплексного аналізу агроекологічної ситуації на землях сільськогосподарського призначення, оцінки та прогнозу можливих змін стану родючості ґрунтів з урахуванням природних і антропогенних чинників, еколого-меліоративного стану зрошуваних й осушуваних земель;

- розроблення і впровадження науково обґрунтованих рекомендацій щодо прийняття рішень щодо усунення та ліквідації наслідків негативних процесів і заходів з відтворення родючості ґрунтів;

- створення та ведення інформаційних банків даних про стан ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення та інформаційно-аналітичної системи для розроблення заходів з відтворення родючості та охорони ґрунтів;

- надання на договірній основі землевласникам, землекористувачам та суб'єктам земельно-оціночної діяльності інформації про сучасний стан ґрунтів та їхньої родючості.

Моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення здійснює Міністерство аграрної політики та продовольства України у взаємодії з іншими виконавцями: Міністерством екології та природних ресурсів України, Державним агентством земельних ресурсів України, Державним агентством водних ресурсів України та науково-дослідними установами Національної академії аграрних наук України.

Результати моніторингу ґрунтів земель сільськогосподарського призначення використовуються у процесі регулювання правових основ земельних відносин, при проведенні економічної та грошової (нормативної та експертної) оцінки земель, визначенні розмірів плати за землю, плануванні заходів з відтворення родючості ґрунтів та підвищення урожайності сільськогосподарських культур, коригуванні агротехнологій, проведенні агроґрунтового районування (зонування) території, визначенні зон виробництва сільськогосподарської продукції для виготовлення продуктів для дитячого та дієтичного харчування, розробленні

рекомендацій з раціонального та екологічно безпечного застосування пестицидів і агрохімікатів.

Комплекс робіт з організації та проведення моніторингу ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення здійснюється на основі програм моніторингу ґрунтів, що розробляються і затверджуються згідно з чинним законодавством. Раціональне управління земельними ресурсами повинно базуватися на матеріалах моніторингу ґрунтів. У випадку приватизації землі або обміну прав власності у процесі купівлі-продажу за даними моніторингу складають характеристику ділянки, яка повинна додаватися до акта на право власності чи до договору про купівлю-продаж. Наявність таких документів у землевласників значно покращить не тільки результати його господарської діяльності, але й буде сприяти охороні ґрунтів.

Для об'єктивного контролю важливо користуватися стандартними відтворюваними методами, використовувати лише акредитовані лабораторії тощо. Незважаючи на уявні труднощі реалізації відповідних методик, контроль якості землекористування повинен бути обов'язковою процедурою як складова моніторингу ґрунтів.

Взаємодія виконавців в організації моніторингу ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення на всіх рівнях здійснюється на основі актів чинного законодавства та угод (договорів), укладених між усіма виконавцями моніторингу, про здійснення науково-практичної діяльності у галузі родючості ґрунтів та охорони земель. Фінансування заходів з моніторингу ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення проводиться за рахунок державного і місцевого бюджетів з видатків на фінансування заходів з охорони земель, їх докорінного поліпшення і відновлення родючості ґрунтів, а також інших джерел.

Висновки. Для виправлення стану справ з управління ґрунтовими ресурсами України пропонується на базі існуючих центральних і регіональних підрозділів міністерств і відомств створити єдину ґрунтово-земельну службу з метою опрацювання і впровадження сталого й ефективного землекористування, вирішення ключових завдань з охорони і використання ґрунтів і ґрунтового покриву.

Законодавчою базою правового забезпечення моніторингу ґрунтів в Україні має стати Закон України «Про ґрунти та їх родючість», який встановлює та визначає основні принципи державної політики, правові засади діяльності органів державної влади, юридичних і фізичних осіб з метою раціонального та дбайливого використання ґрунтів, збереження їхнього стану, якості та родючості, захисту ґрунтів від негативних природних і антропогенних впливів.

