

Функціонування та розвиток механізмів державного управління
УДК 351.504(4)

Капеліста Ірина Михайлівна

*старший викладач, кафедра публічного адміністрування
Міжрегіональна академія управління персоналом*

Капелистая Ирина Михайловна

*старший преподаватель, кафедра публичного администрирования
Межрегиональная академия управления персоналом*

Kapelista Iryna

Lecturer

Interregional Academy of Personnel Management

ORCID: 0000-0002-1983-4617

**ДЕРЖАВНИЙ МОНІТОРИНГ ҐРУНТІВ В МЕЖАХ ПРИБЕРЕЖНИХ
ЗАХИСНИХ СМУГ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МОНИТОРИНГ ПОЧВ В ПРЕДЕЛАХ
ПРИБРЕЖНОЙ ЗАЩИТНОЙ ПОЛОСЫ
STATE SOIL MONITORING WITHIN THE COASTAL PROTECTION
ZONE**

Анотація. В статті проаналізовано і досліджено теоретичні механізми державного моніторингу ґрунтів в межах прибережних захисних смуг.

Новий виток техногенного розвитку призводить до деградації природних систем Землі, ставить під загрозу виживання людства. Сучасна екологічна ситуація викликає необхідність втручання людини в стихійні екологічні процеси з метою їх оптимізації, тобто вибору з багатьох альтернатив ефективних рішень для впливу на ці процеси. Управління оптимізацією соціально-екологічних процесів потребує пошуку

принципово нових концепцій в умовах сучасної екологічної ситуації, яка характеризується як екологічна криза.

У сучасних умовах особливої актуальності набуває необхідність розробки теорії управління оптимізацією соціально-екологічних процесів і впровадження її в практику, про що свідчить екологічна ситуація і недостатність наукового опрацювання концепцій оптимального розвитку суспільства, теорій з управління навколишнім природним середовищем.

Ефективне управління неможливе без достатнього інформаційного забезпечення, так як при нестачі інформації прийняті рішення будуть далекі від оптимальності. Зростання ролі інформації в постіндустріальному суспільстві вимагає вдосконалення інформаційного блоку оптимізації соціально-екологічних процесів. Найбільш перспективною в цьому плані є розробка принципово нової системи соціально-екологічного моніторингу, як інформаційно-аналітичної підсистеми управління оптимізацією соціально-екологічних процесів. Функції цієї системи полягають в регулярному спостереженні, зборі й оцінці інформації про функціонування природних і соціальних систем, їх соціально-екологічному аналізі, прогнозі можливих наслідків і шляхів оптимізації екологічної ситуації, коригування управлінських рішень з використанням зворотного зв'язку.

Основана увага приділена повноваженням центральних органів виконавчої влади, що мають повноваження нагляду (контролю) та моніторингу ґрунтів в межах прибережних захисних смуг.

Визначено компетенції органів районних і громадських рівнів місцевого самоврядування та проаналізовано стан реалізації повноважень відповідними установами, організаціями, передбаченими нормативно-правовими актами України у сфері моніторингу ґрунтів в межах прибережних захисних смуг.

Ключові слова: державний механізм, моніторинг навколишнього середовища, державний моніторинг, моніторинг ґрунтів, моніторинг ґрунтів в межах прибережних захисних смуг.

Аннотація. В статті проаналізовані і досліджені теоретичні механізми державного моніторингу ґрунтів із прибережних захисних смуг.

Новий виток техногенного розвитку приводить до деградації природних систем Землі і ставить під загрозу виживання людства. Сучасна екологічна ситуація викликає необхідність втручання людини в стихійні екологічні процеси з метою їх оптимізації, тобто вибору з багатьох альтернатив ефективних рішень для впливу на ці процеси. Керування оптимізацією соціально-екологічних процесів вимагає пошуку принципово нових концепцій в умовах сучасної екологічної ситуації, яка характеризується як екологічний криза.

В сучасних умовах особу актуальність набуває необхідність розробки теорії керування оптимізацією соціально-екологічних процесів і впровадження в практику, про що свідчить екологічна ситуація і недостатність наукової проработки концепцій оптимального розвитку суспільства, теорій про керування навколишнім середовищем.

Ефективне керування неможливо без достатнього інформаційного забезпечення, так як при недостатку інформації прийняті рішення будуть далекі від оптимальності. Зростання ролі інформації в постіндустріальному суспільстві вимагає удосконалення інформаційного блоку оптимізації соціально-екологічних процесів. Найбільш перспективною в цьому плані розробка принципово нової системи соціально-екологічного

мониторинга, как информационно-аналитической подсистемы управления оптимизацией социально-экологических процессов. Функции этой системы заключаются в регулярном наблюдении, сборе и оценке информации о функционировании природных и социальных систем, их социально-экологическом анализе, прогнозе возможных последствий и путей оптимизации экологической ситуации, корректировка управленческих решений с использованием обратной связи.

Основное внимание уделено полномочиям центральных органов исполнительной власти, имеющих полномочия надзора (контроля) и мониторинга почв из пределов прибрежных защитных полос.

Определены компетенции органов районных и общественных уровней местного самоуправления и проанализировано состояние реализации полномочий соответствующими учреждениями, организациями, предусмотренными нормативно-правовыми актами Украины в сфере мониторинга почв в пределах прибрежных защитных полос.

Ключевые слова: государственный механизм, мониторинг окружающей среды, государственный мониторинг, мониторинг почв, мониторинг почв прибрежных защитных полос.

Summary. The article analyzes and investigates the theoretical mechanisms of state monitoring of soils from the coastal protection zones.

A new round of technogenic development leads to the degradation of the Earth's natural systems, endangering the survival of mankind. The modern ecological situation necessitates human intervention in spontaneous ecological processes in order to optimize them, that is, to choose from many alternatives effective solutions to influence these processes. The management of the optimization of socio-ecological processes requires the search for completely

new concepts in the conditions of the modern ecological situation, which is characterized as an ecological crisis.

In modern conditions, the need to develop a theory of management of the optimization of socio-ecological processes and to put it into practice is of particular relevance, as evidenced by the ecological situation and the lack of scientific elaboration of the concepts of optimal development of society, theories on environmental management.

Effective management is impossible without sufficient information support, since with a lack of information, the decisions made will be far from optimal. The growing role of information in post-industrial society requires the improvement of the information block for the optimization of socio-ecological processes. The most promising in this regard is the development of a fundamentally new system of socio-ecological monitoring, as an information and analytical subsystem for managing the optimization of socio-ecological processes. The functions of this system are to regularly monitor, collect and evaluate information on the functioning of natural and social systems, their socio-ecological analysis, forecasting possible consequences and ways to optimize the environmental situation, adjusting management decisions using feedback.

The main attention is paid to the powers of the central executive authorities, which have the powers of supervision (control) and monitoring of soils from the coastal protection zones.

The competences of the bodies of regional and public levels of local self-government were determined and the state of the implementation of powers by the relevant institutions, the organization provided by the regulatory legal acts of Ukraine in the field of soil monitoring from the coastal protection zones, was analyzed.

Key words: *state mechanism, environmental monitoring, state monitoring, soil monitoring, monitoring of soils of coastal protection zones.*

Постановка проблеми. У щорічних державних доповідях про стан та про охорону навколишнього середовища України простежується наростання екологічних проблем в період економічного зростання, яке зберігається в умовах нинішньої глобальної фінансово-економічної кризи. Більш того, недостатня увага з боку держави та її органів до проблем охорони навколишнього середовища і раціонального використання природних ресурсів в кризовій ситуації все частіше призводить до виникнення надзвичайних ситуацій не тільки природного, але і техногенного характеру.

У нинішній ситуації актуалізується проблема транспарентності, інформаційної відкритості органів влади, бізнесу та суспільства. Це можливо тільки за умови гарантованості державою реального доступу громадян, громадських організацій (об'єднань) та юридичних осіб до екологічної інформації, прийняття на її основі еколого-обґрунтованих і еколого-орієнтованих управлінських, господарських та інших рішень, судового захисту права на екологічну інформацію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові доробки українських вчених, що присвячені темі державного моніторингу ґрунтів в межах прибережних захисних смуг та праці, в яких висвітлюються теоретичні основи моніторингу довкілля (Романенко Є.О., Третяк В.М., Третяк Н.А., Кузін Н.В.) стали теоретичною основою дослідження [1-3].

За даними Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року стан земельних ресурсів в Україні близький до критичного. Основні загрози охоплюють: ерозії, забруднення і повені; низка проблем виникає через відсутність інвентаризації і автоматизації системи ведення земельного кадастру, недосконалість землевпорядної документації та недостатність законодавчої і нормативної підтримки разом з низькою інституційною спроможністю відповідних органів виконавчої влади [8].

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті

– проаналізувати механізми державного управління в галузі екологічної політики, охорони навколишнього середовища, моніторинг геоекологічного стану довкілля, визначити проблеми в управлінні природокористуванням і охороною довкілля, проаналізувати механізми державного моніторингу ґрунтів в межах прибережних захисних смуг.

Виклад основного матеріалу. Про стан екологічного навантаження на середовище найкраще свідчить геоекологічний стан водотоків. Вони акумулюють не лише запаси води, але й усі забруднення, які надходять із площі водозбору. Ґрунтовий покрив насамперед зазнає усіх негативних змін, які відбуваються із земельними ресурсами. Дощові опади переносять забруднюючі речовини з ґрунту до водотоків, згодом вони акумулюються в донних відкладах [7]. Тому моніторинг ґрунтів в межах прибережних захисних смуг є надзвичайно важливим. Моніторинг ґрунтів в межах прибережних захисних смуг не відрізняється від моніторингу від інших земельних ресурсів в Україні.

Моніторинг за використанням та охороною земель, згідно з нормативним за законодавчим визначенням (стаття 187 Земельного кодексу України (далі - ЗКУ) полягає в забезпеченні додержання земельного законодавства України органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами. Законом передбачено такі види державного нагляду (контролю) за використанням та охороною земель: а) державний, б) самоврядний та в) громадський контроль.

Відповідно до статті 188 ЗКУ державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, тобто Держгеокадастром, а за додержанням вимог законодавства про охорону земель — центральним

органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, тобто Державною екологічною інспекцією [4].

Державний контроль за використанням та охороною земель, дотриманням вимог законодавства України про охорону земель і моніторинг ґрунтів здійснюються шляхом:

- проведення перевірок;
- розгляду звернень юридичних і фізичних осіб;
- участі у прийнятті в експлуатацію меліоративних систем і рекультивованих земель, захисних лісонасаджень, протиерозійних гідротехнічних споруд та інших об'єктів, які споруджуються з метою підвищення родючості ґрунтів та забезпечення охорони земель;
- розгляду документації із землеустрою, пов'язаної з використанням та охороною земель;
- проведення моніторингу ґрунтів та агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення (стаття 9 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [5]).

Відповідно до статті 10 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [5] до повноважень державних інспекторів у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель входить:

- безперешкодно обстежувати в установленому законодавством порядку земельні ділянки, що перебувають у власності та користуванні юридичних і фізичних осіб, перевіряти документи щодо використання та охорони земель;

- надавати обов'язкові для виконання вказівки (приписи) з питань використання та охорони земель і дотримання вимог законодавства України про охорону земель відповідно до їх повноважень, а також про зобов'язання приведення земельної ділянки у попередній стан у випадках, установлених законом, за рахунок особи, яка вчинила відповідне правопорушення, з відшкодуванням завданих власнику земельної ділянки збитків;
- складати акти перевірок чи протоколи про адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони земель і дотримання вимог законодавства про охорону земель та розглядати відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення, а також подавати в установленому законодавством України порядку до відповідних органів матеріали перевірок щодо притягнення винних осіб до відповідальності;
- у разі неможливості встановлення особи правопорушника земельного законодавства на місці вчинення правопорушення доставляти його до органів Національної поліції чи до приміщення виконавчого органу сільської, селищної, міської ради для встановлення особи порушника та складення протоколу про адміністративне правопорушення;
- викликати громадян, у тому числі посадових осіб, для одержання від них усних або письмових пояснень з питань, пов'язаних з порушенням земельного законодавства України;
- передавати до органів прокуратури, органів досудового розслідування акти перевірок та інші матеріали про діяння, в яких вбачаються ознаки кримінального правопорушення;
- проводити у випадках, встановлених законом, фотографування, звукозапис, кіно- і відеозйомку як допоміжний засіб для запобігання порушенням земельного законодавства України;

— звертатися до суду з позовом щодо відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, а також повернення самовільно чи тимчасово зайнятих земельних ділянок, строк користування якими закінчився.

Головні та провідні спеціалісти територіальних відділів Держгеокадастру, які безпосередньо здійснюють державний нагляд (контроль), є одночасно державними інспекторами у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель.

Вся інформація про земельну ділянку в повній мірі зосереджена в різних порталах та базах даних, які використовують різні системи координат і не об'єднані в одну базу даних та не містять водночас інформації про: форму власності, власника, правовий режим використання, містобудівні обмеження чи обтяження щодо користування, категорію землі, типи ґрунтів, стан ґрунтового покриву, наявність чи відсутність корисних копалин, санітарно-захисні зон, забруднення важкими металами, радіологічний стан і так далі.

З 1 січня 2021 набуває чинності закон про Національну інфраструктуру геопросторових даних, яким передбачено обмін наявної в усіх видах географічної інформації між виробниками та користувачами геопросторових даних в Україні [6]. Тому впродовж 2021 року буде сформуватися Національна інфраструктура геопросторових даних, що в свою чергу, сприятиме забезпеченню ефективного прийняття органами державної влади та органами місцевого самоврядування управлінських рішень, реалізації державних механізмів моніторингу стану земельних ресурсів та інтегрування у глобальну та європейську інфраструктури геопросторових даних, зокрема.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, формування ефективного правового механізму інформаційного забезпечення природокористування і охорони навколишнього середовища вимагає створення теоретико-правових основ, системи законодавства в області екологічної інформації та його належного застосування.

Проте, досі залишається не вирішеною проблема дублювання повноважень у сфері моніторингу і захисту довкілля та природних ресурсів, які ми пропонуємо на законодавчому рівні нівелювати між органами місцевого самоврядування та територіальними профільними органами виконавчої влади (Держекоінспекції, Держгеонадр, Держлісагентства, Держгеокадастру, Держрибагентства, Держпродспоживслужби, Укртрансбезпеки).

Література

1. Формування міського землекористування в межах водоохоронних зон, прибережних захисних та берегових смуг / М. Третяк, Н.А. Третяк, Т.Ю. Кравчук // Економіка та екологія землекористування, 2020. № 1. С. 96-107. <https://doi.org/10.31548/zemleustriy2020.01.10>.
2. Державне управління процесами забезпечення внутрішньої екологічної безпеки в Україні: організаційно-правовий аспект / Є. О. Романенко // Аспекти публічного управління, 2016. № 1-2. С. 67-73. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2016_1-2_10.
3. Семенець-Орлова І. Проблеми економічного розвитку суспільства через призму соціальної екології // Фундаментальна економічна теорія в структурі економічного знання: проблеми та виклики сучасності: Всеукраїнський круглий стіл, 7 листопада 2019 р.: тези доп. К., 2019. С. 148-152.

4. Земельний кодекс України [Електронний ресурс]: кодекс від 25.10.2001 р. № 2768-III; станом на 16 жовт. 2020 р. С. 27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 01.05.2020). Назва з екрана.
5. Про державний контроль за використанням та охороною земель [Електронний ресурс]: Закон від 19.06.2003 р. № 963-IV; станом на 16 жовт. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text> (дата звернення: 01.05.2020). Назва з екрана.
6. Про національну інфраструктуру геопросторових даних [Електронний ресурс]: Закон від 13.04.2020 р. № 554-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-20#Text> (дата звернення: 01.05.2020). Назва з екрана.
7. The geochemical estimation of the geocological state left in flows of Podolsk part of the Dnister river [Electronic resource] // Technology audit and production reserves, 2018. Vol 3. № 3(41). PP. 39-44. URL: <https://doi.org/10.15587/2312-8372.2018.135485> (date of access: 01.05.2020). Title from screen.
8. Україна – Звіт з аналізу навколишнього середовища. 2016 Міжнародний банк реконструкції та розвитку // Світовий банк. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/589411470215950798/pdf/ACS16696-UKRAINIAN-PUBLIC-UkraineCountryEnvironmentalAnalysisUAweb.pdf> (дата звернення: 30.05.2020). Назва з екрана.

References

1. Formuvannja misjkojho zemlekorystuvannja v mezhakh vodookhoronnykh zon, pryberezhnykh zakhysnykh ta bereghovykh smugh / M. Tretjak, N.A. Tretjak, T.Ju. Kravchuk // Ekonomika ta ekologhija zemlekorystuvannja, 2020. # 1. С. 96-107. <https://doi.org/10.31548/zemleustriy2020.01.10>.

2. Derzhavne upravlinnja procesamy zabezpechennja vnutrishnjoji ekologhichnoji bezpeky v Ukraini: orghanizacijno-pravovyj aspekt / Je. O. Romanenko // *Aspekty publichnogho upravlinnja*, 2016. # 1-2. S. 67-73. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2016_1-2_10.
3. Semenecj-Orlova I. Problemy ekonomichnogho rozvytku suspiljstva cherez pryzmu socialjnoji ekologhiji // *Fundamentaljna ekonomichna teorija v strukturi ekonomichnogho znannja: problemy ta vyklyky suchasnosti: Vseukrajinsjkyj krughlyj stil*, 7 lystopada 2019 r.: tezy dop. K., 2019. S. 148-152.
4. Zemelnyj kodeks Ukrainy [Elektronnyj resurs]: kodeks vid 25.10.2001 r. # 2768-III,: stanom na 16 zhovt. 2020 r. S. 27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (data zvernennja: 01.05.2020). Nazva z ekrana.
5. Pro derzhavnyj kontrolj za vykorystannjam ta okhoroju zemelj [Elektronnyj resurs]: Zakon vid 19.06.2003 r. # 963-IV: stanom na 16 zhovt. 2020 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text> (data zvernennja: 01.05.2020). Nazva z ekrana.
6. Pro nacionaljnu infrastrukturu gheoprosorovykh danykh [Elektronnyj resurs]: Zakon vid 13.04.2020 r. # 554-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-20#Text> (data zvernennja: 01.05.2020). Nazva z ekrana.
7. The geochemical estimation of the geocological state left in flows of Podolsk part of the Dnister river [Electronic resource] // *Technology audit and production reserves*, 2018. Vol 3. # 3(41). PP. 39-44. URL: <https://doi.org/10.15587/2312-8372.2018.135485> (date of access: 01.05.2020). Title from screen.
8. Ukraina – Zvit z analizu navkolyshnjogho seredovyshha. 2016 Mizhnarodnyj bank rekonstrukciji ta rozvytku // Svitovyj bank. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/589411470215950798/pdf/AC>

[S16696-UKRAINIAN-PUBLIC-](#)

[UkraineCountryEnvironmentalAnalysisUAweb.pdf](#) (data zvernennja:

30.05.2020). Nazva z ekrana.