

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МОНИТОРИНГА ПОЧВ

В результате длительного экстенсивного использования человеком свойств земли появилось осознание того, что одни природные ресурсы являются невозобновимыми, другие изменяются, истощаются и требуют человеческого участия для их воспроизводства или сохранения. Когда экологические проблемы приобрели мировой масштабности, международное сообщество стало вырабатывать совместные меры по борьбе с природными изменениями. Реакцией на нарастающую экологическую проблему, связанную с глобальным изменением природных свойств земли, стала разработка систем наблюдения за этими изменениями, фиксации собранной информации, обработка, изучение, анализ и принятие соответствующих решений на основании собранных данных. Такая процедура получила название «мониторинг» и нашла своё закрепление в законодательных актах разных стран мира с начала 70-х годов XX ст., когда состоялись первые международные экологические конференции. Советское государство одним из первых поддержало формирующуюся международную тенденцию. Уже в 80-х годах была разработана и развита полноценная концепция мониторинга окружающей природной среды.

В законодательстве Украины этот термин был впервые употреблён в Законе Украины «Про охорону навколишнього природного середовища» от 19 октября 1992 г. [1; 1991. – №41. – Ст.546]. Особенность данного Закона состоит в том, что он закрепиł принципиальные моменты, регламентирующие весь комплекс отношений в сфере охраны окружающей природной среды. Все последующие экологические нормы разрабатываются в соответствии с ним. В его ст. 22 предусматривается, что с целью обеспечения сбора, обработки, сохранения и анализа информации о состоянии окружающей природной среды, прогнозирования его изменений и разработки научного обоснования рекомендаций для принятия эффективных управленческих решений в Украине создаётся система государственного мониторинга. Закрепление на законодательном уровне изложенных выше правовых предписаний означает, что экологический мониторинг получил соответствующую правовую базу.

Детальным изучением мониторинга почв занимается Национальный научный центр «Институт почвоведения и агрохимии им. А.Н. Соколовского». В тоже время проблемы правового регулирования мониторинга почв до настоящего времени остаются неисследованными.

Разработкой экологического мониторинга занималась С.В. Шарапова. В диссертационном исследовании «Правове забезпечення екологічного моніторингу в Україні». Она даёт определение экологического мониторинга как урегулированной законодательством научной, информационно-аналитической системы, позволяющей выявлять и прогнозировать изменения состояния окружающей природной среды, контролировать и управлять им [6, с.15]. С предложенным научным толкованием этого термина стоит, по нашему мнению, согласиться, ибо оно соответствует всем признакам, закреплённым в Законе и в то же время наиболее полно охватывает все проявления мониторинга, точно характеризуя его основное направление.

Анализ ст. 22 упомянутого Закона ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» свидетельствует, что она фактически полностью посвящена обеспечению создания системы государственного мониторинга, реализующей поставленные перед ним цели [1; 1991. – №41. – Ст.546]. Основные предписания, посвящённые этой системе наблюдения, развиваются и детализируются уже на подзаконном уровне. Так, Положение «Про державну систему моніторингу довкілля» утверждённое от 30 марта 1998 г., №391, указывает на государственный характер мониторинга, представленный в виде системы наблюдения, собирания, обработки, передачи, сохранения и анализа информации о состоянии среды, прогнозирование его изменения и разработки научно-обоснованных рекомендаций для принятия решений о предотвращении негативных изменений состояния окружающей природной среды и соблюдения требований экологической безопасности [4; 1998. – №13. – Ст. 27].

С момента закрепления основных принципов создания системы государственного мониторинга в этом Законе и до издания упомянутого Положения («Про державну систему моніторингу довкілля»), реализующего его предписания, прошло около 5-ти лет. Несмотря на это, ощущается, что фундамент общих положений, которые дают возможность мониторингу интенсивно развиваться в поресурсовых отраслях, заложен. Все же последующие нормы о мониторинге имеют более узкий, специализированный характер и регулируют, в частности, мониторинг земель, вод, атмосферного воздуха и других природных ресурсов. В то же время он должен осуществляться в рамках законов, предусматривающих общие требования, но не противоречить содержанию экологического мониторинга.

Объектом первого отраслевого поресурсового мониторинга стала земля, так как она, будучи природным ресурсом, имеет особое значение. Во-первых, она рассматривается как неотъемлемый компонент природной среды и фундамент всего живого на планете, во-вторых, это самостоятельный объект хозяйственного использования, имеющий ценнейшее свойство – плодородие.

Структура, задачи, содержание, общий порядок ведения мониторинга земель урегулированы постановлением Кабинета Министров Украины от 20 августа 1993 г., № 661, которым утверждено «Положения про моніторинг земель». Данное постановление указывает, что составной частью мониторинга земель является прежде всего мониторинг почв [5]. Выделение почв как особого объекта наблюдения имеет многолетнюю практику применения. В эпоху СССР политика правительства и соответствующие научно-исследовательские технологии были направлены на охрану, сохранение и улучшение именно почв как фактора, напрямую влияющего на стабильность и благополучие всего государства. В своё время Земельный кодекс Украинской РСР [2] назвал землю важнейшим богатством общества, главным средством производства в сельском и лесном хозяйстве и пространственным базисом размещения и развития всех отраслей народного хозяйства, а повышение плодородия почв считалось общенациональным заданием. К сожалению, действующий Земельный кодекс Украины от 25 октября 2001 г. [4; 2001 – №46. – Ст.2038] в гл. 33 содержит лишь положение, касающееся только мониторинга земель и вообще не упоминается о мониторинге почв. Вполне очевидным становится необходимость разделения земли и почвы как самостоятельных природных объектов охраны. Это сделал Закон Украины «Про охорону земель» от 19 июня 2003 г., №29 [4; 2003. – №29. – Ст. 1431], в котором в общих главах земля определяется как поверхность суши с почвами, полезными ископаемыми и дру-

гими природными элементами, органично соединенными и взаимодействующими вместе с ней. Почву Закон толкует как природно-историческое органо-минеральное тело, образовавшееся на поверхности земной коры и являющееся источником наибольшей концентрации питательных веществ, основой жизни и развития человечества благодаря ценнейшему своему свойству – плодородию. Впервые на законодательном уровне прямо предусмотрены земля и почвы как самостоятельные объекты охраны. Статья 54 этого Закона наравне с мониторингом земли регулирует мониторинг почв, выделяя мониторинг земель сельскохозяйственного назначения с целью выявления изменения их состояния, оценки предотвращения и ликвидации последствий негативных процессов. В развитие потребности защиты земель, имеющих плодородные свойства, Министерством аграрной политики Украины было утверждено Приказом № 51 от 26 февраля 2004 г. Положение «О мониторинге на землях сельскохозяйственного назначения», в котором были определены его цель, порядок и источники финансирования [4; 224. – №13– Ст. 922].

Изложенное свидетельствует, что мониторинг почв является важнейшей составной частью экологического мониторинга в виде оценки состояния окружающей среды в целом, агроэкологического – как наблюдение за качеством растениеводческой и животноводческой продукции и мониторинга земель – где в качестве объекта наблюдений выступают все категории земель: земли сельскохозяйственного назначения, лесные почвы, рекреационные территории, заповедники, заказники и пр. Необходимость мониторинга почв определяется исключительной важностью поддержания компонентов ландшафта, в особенности почвенного покрова, в состоянии, пригодном для сельскохозяйственного использования.

Не смотря на то, что законодательством земельные ресурсы определены как основное национальное богатство страны, с 1991 г. в Украине свёртывается программа повышения плодородия почв всех уровней – от национального до местного. Главная причина – отсутствие финансирования мероприятий по их охране. В следствие этого, как подчёркивают учёные, интенсивно снижается в почве содержание гумуса и питательных элементов, увеличиваются площади эрозийных почв. Наблюдение за состоянием почв перестало быть задачей общегосударственного масштаба, в чём сказывается прежде всего недостаточное законодательное урегулирование этого вопроса. В 1997 г. была завершена разработка проекта национальной программы мониторинга почв, который содержал положения, раскрывающие подходы к управлению охраной земельными ресурсами, называл объёмы и источники финансирования, механизмы реализации, предлагал нормативно-правовую регламентацию, указывал на общеобразовательные аспекты, а также социальные, экономические и экологические результаты разрешения этой проблемы. Но, к сожалению, и до настоящего времени эта программа остаётся не утверждённой. Объясняется это тем, что на её осуществление выделенных Государственным бюджетом средств оказалось недостаточно.

На данный момент в результате проведения земельной реформы эта программа, конечно, устарела, ибо доминирующую часть имеющейся информации о состоянии почвы составляют данные крупномасштабного обследования, проведенного ещё в 1957 – 1961 гг., которые в настоящее время не отвечают требованиям действительности, но, к сожалению, на их основе продолжает проводиться стоимостная оценка земли. В действительности же эффективный мониторинг функционирует только в отдельных областях и регионах в соответствии с местными программами и не имеет системного характера.

В Законе Украины «Про охрану земель» в ст. 9 органом, осуществляющим мониторинг почв в системе центрального органа исполнительной власти по вопросам аграрной политики, названа Государственная служба

охраны плодородия почв и её территориальные органы. Но в настоящее время она ещё не создана, а вместо нее в соответствии с указом Президента от 16.12.2003 р., № 451 «Об осуществлении полномочий в сфере охраны земель» функционирует Государственный технологический центр охраны плодородия почв, являющийся лишь структурным подразделением планируемого изначально органа, в связи с чем он имеет ограниченные полномочия. П.Ф. Кулинич обосновано предлагает усовершенствовать структуру данного органа и прежде всего создать законодательную базу для его функционирования. На его взгляд, целесообразно начать с Закона Украины «О Государственной службе охраны почв», в котором должны быть определены структура, функции и полномочия этой службы [3, с.169].

Указанными обстоятельствами вызвана также потребность в создании и реализации национальных и региональных программ агрохимической паспортизации, сертификации, разработки комплексной национальной программы мониторинга, в образовании единой системы сбора информационных данных последнего. Необходимо расширить полномочия Государственного технологического центра охраны плодородия почв при Министерстве аграрной политики как единственного органа исполнительной власти, исследующего качественное состояние почв, создание на его базе Государственной службы охраны почв и предоставлении статуса правительственного органа государственного управления. Пришло время для подготовки Национального доклада о состоянии плодородия почв, использовании и внедрении международного опыта по проведению мониторинга окружающей природной среды, в частности, мониторинга почв как главной составной его части.

Список літератури: 1. Відомості Верховної Ради України. 2. Земельний кодекс УРСР // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1970. – №29. – Ст. 205. 3. Кулинич П. Проблема удосконалення охорони сільськогосподарських земель: організаційно-правовий аспект // Бюл. М-ва юстиції України. – 2007. – № 4. – С. 169-173. 4. Офіційний вісник України. 5. Про затвердження Положення про моніторинг земель: Пост. КМ України від 20.08.2003 р., № 661 // ЗПУ. – 1994. – №1. – Ст.5. 6. Шаранова С.В. Правове забезпечення екологічного моніторингу в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. юрид. акад. України. – Х., 2002. – 19 с.

Надійшла до редакції 07.03.2008 р.