

УДК 341.1/8:349.6:504.06

*У. В. Антонюк*

### **ПРАВОВА ОХОРОНА ЗЕМЕЛЬ: МІЖНАРОДНИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД**

У сучасних умовах розвитку глобалізаційних та інтеграційних процесів, які відбуваються не лише в Україні, а й у всьому світі, важливе значення у механізмі охорони довкілля в цілому та у сфері використання і охорони земель повинні відігравати норми міжнародного та європейського права навколишнього середовища. Тим паче, що у відповідності до ст. 51 Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами від 14 червня 1994 року [1] передбачена гармонізація законодавства України із законодавством ЄС. Як зазначає А. М. Мірошніченко, «приблизна адекватність законів» має бути досягнута першочергово у галузях охорони здоров'я та життя людей, тварин і рослин, навколишнього середовища, транспорту тощо [2, с. 593]. Крім того, необхідність адаптації екологічного та земельного законодавства України до європейських і міжнародно-правових стандартів продиктована реальним станом кількісних та якісних показників довкілля і земель зокрема. Так, у відповідності до Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року визначено, що антропогенне і техногенне навантаження на довкілля в Україні у кілька разів перевищує відповідні показники у розвинутих країнах світу, при цьому стан земельних ресурсів України близький до критичного, крім того, на всій території України поширені процеси деградації земель, серед яких найбільш масштабними є ерозія (близько 57,5 відсотка території), забруднення (близько 20 відсотків території), підтоплення (близько 12 відсотків території) [3]. Слід відмітити, що техногенне навантаження на землі є закономірним явищем у переважній більшості країн світу, при цьому діапазон техногенного забруднення земель коливається від 10 до 2400 квадратних кілометрів. До країн-лідерів техногенного забруднення територій належать Китай, Індія, США, Росія, Бразилія, ФРН, Франція [4, с. 6]. Тому питання щодо охорони земель від за-

бруднення внаслідок господарської діяльності, яка призводить до техногенного навантаження на земельні ресурси та ґрунти, і опосередковано спричинює негативний вплив на життєдіяльність людей, вимагають нагального та детального правового регулювання з врахуванням позитивного зарубіжного як європейського, так і міжнародно-правового досвіду. Слід відмітити те, що проблема правової охорони земель знайшла своє адекватне та ґрунтовне вирішення у працях українських (В. І. Андрейцева, Г. І. Балюк, А. Г. Бобкової, О. А. Вівчаренка, Ю. О. Вовка, А. П. Гетьмана, В. І. Гордєєва, В. М. Єрмоленка, І. І. Каракаша, О. В. Конишевої, В. В. Костицького, М. В. Краснової, С. М. Кравченко, П. Ф. Кулинич, Н. Р. Малишевої, В. Л. Мунтяна, М. І. Малишка, В. В. Носіка, Т. К. Оверковської, О. О. Погрібного, В. К. Попова, Б. Г. Розовського, М. В. Руденка, В. І. Семчика, Н. І. Титової, Г. В. Тищенко, В. С. Шахова, Ю. С. Шемшученка, С. М. Шершуна, М. В. Шульги тощо) та російських (Г. О. Аксеньонка, Г. Є. Бистрова, М. М. Брінчука, С. А. Боголюбова, М. І. Васильєвої, Т. М. Гайворонської, О. К. Голіченкова, Р. К. Гусєва, О. Л. Дубовик, Б. В. Єрофєєва, Ю. Г. Жарікова, Л. А. Заславської, О. А. Іванової, Є. М. Жєвлакова, О. М. Козиря, О. С. Колбасова, В. В. Круглова, Є. А. Немировського, В. В. Петрова, Г. М. Полянської та інших) науковців у галузі екологічного та земельного права, а також наукових праць представників природничо-наукових галузей знань, які торкалися питання охорони земель і ґрунтів від різних видів забруднень (А. В. Ачасової, Ю. Д. Бойчука, А. І. Бреславця, Н. Х. Грабаха, Н. О. Грабовця, Л. В. Ткачука, В. О. Мандрика, С. М. Сердюка, С. М. Сухарева, А. І. Юрченка та інших). При цьому не повною мірою дослідженими і відкритими залишаються питання щодо охорони земель у міжнародному праві та європейському праві навколишнього середовища. Таким чином, метою даного дослідження є з'ясування особливостей міжнародно-правового та європейського регулювання відносин щодо охорони земель.

Для того, щоб здійснити аналіз міжнародно-правового та європейського досвіду охорони земель, вважаємо за необхідне вказати на кількісні і якісні показники стану земельних ресурсів України, щоб окреслити основні напрямки даної проблеми. Отже одним з пріоритетних екологічних завдань в Україні сьогодні повинно стати призупинення деградаційних процесів у сфері використання та експлуатації земельних ресурсів. Оскільки земельні ресурси зазнають значного техногенного навантаження в результаті викидів промислових підприємств, транспорту, сільського господарства тощо. Зокрема ступінь їх деградації у процесі техногенного впливу перевищив 60 відсотків, при цьому площі еродованих земель невинно зростають — щороку вони збільшуються на 90—100 тис. гектарів [5, с. 12]. Крім того, значна частина земель в Україні порушена у зв'язку з роботою гірничодобувної техніки, а саме понад 2,3 млн гектарів; найбільші площі порушених земель у Донецькій (192,4 тис. гектарів), Дніпропетровській (188,7 тис. гектарів) і Луганській (131,9 тис. гектарів) областях, а найменша — у Чернівецькій

(33,3 тис. гектарів) [6, с. 117]. Для порівняння, якщо визначати специфіку деградаційних процесів земельних ресурсів на заході України, то Львівська область за масштабами сучасного гірничодобувного навантаження є найпорушенішим регіоном [7, с. 12], при цьому у області нараховується 12,9 тис. гектарів техногенно порушених земель [8, с. 34].

Окрему ланку техногенного навантаження на землі і ґрунти в Україні становить радіоактивне забруднення внаслідок аварій на атомних електростанціях, виробництва і випробування ядерної зброї та при видобутку радіоактивних речовин. Радіоактивні речовини, що випали після аварії на ЧАЕС, стали «вічними супутниками» ґрунтогенезу, оскільки самоочищення ґрунтів навряд чи відбудеться раніше ніж через 24 000 років [9]. У результаті аварії на ЧАЕС радіоактивного забруднення та подальшого поширення радіонуклідів в Україні зазнала територія площею понад 8 млн гектарів сільськогосподарських угідь, найактивніше забруднення відбулось у Київській, Житомирській, Чернігівській, Волинській, Рівненській та Черкаській областях [10, с. 5]. У сучасних умовах Україна має 14 діючих блоків атомних електростанцій, що репрезентують одну з найбільших ядерно-енергетичних програм у Європі (п'яте місце після Франції, Великої Британії, Росії та Німеччини), п'ять підприємств із добування та переробки радіоактивної руди, близько п'яти тисяч закладів та підприємств використовують джерела іонізуючого випромінювання, понад 2600 підприємств використовують 105 тис. радіоізотопних приладів [11, с. 356].

Тому внаслідок ряду причин як техногенного, так і природного характеру частка екологічно чистих територій України, за оцінками фахівців, дорівнює всього 7 відсотків земельної площі держави, а умовно чистих територій, які характеризуються більш-менш нормальними умовами проживання людини, — близько 8 відсотків; мало забруднені території охоплюють 15 відсотків території країни, а забруднені та дуже забруднені, де умови життєдіяльності населення значно погіршені й напружені, становлять відповідно 40 і 30 відсотків, при цьому 1,7 відсотка території України є територією екологічного лиха [12, с. 125].

На сьогодні ступінь міжнародно-правового забезпечення охорони і раціонального використання конкретних природних ресурсів і об'єктів є різним, при цьому найбільш розвинутою є система норм міжнародного права щодо охорони і використання морів та Світового океану [13, с. 625]. Що ж стосується використання і охорони земель, то міжнародне співтовариство розглядає дану проблему переважною більшістю у контексті охорони природного середовища існування як важливого елемента захисту і охорони дикої флори та фауни [14, с. 122]. На наш погляд, пояснюється це тим, що у відповідності до ст. 14 Конституції України [15] та ст. 1 Земельного кодексу України [16] земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, і саме остання через національне законодавство визначає порядок та особливості використання і охорони земель. Тому можна констатувати,

що чіткі та безпосередні міжнародно-правові механізми регулювання відносин щодо правового режиму охорони земель відсутні, натомість в якості міжнародно-правових актів, які опосередковано визначають охорону земель, можна розглядати конвенції, які спрямовані на боротьбу і протидію різним видам забруднення. На наш погляд, до цієї групи слід віднести Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля від 25 червня 1998 року [17], Конвенцію про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті від 25 лютого 1991 року [18], Декларацію щодо забруднення навколишнього середовища, прийняту 1 жовтня 1976 року в Сан-Паулу [19], Стокгольмську Конвенцію про стійкі органічні забруднювачі від 22 травня 2001 року [20, с. 194], Базельську Конвенцію по контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів і їх знищенням від 5 травня 1992 року [21, с. 20–45], Конвенцію про транскордонний вплив промислових аварій від 17 березня 1992 року [22, с. 56], Конвенцію про цивільну відповідальність за шкоду, спричинену при перевезенні небезпечних вантажів автомобільним, залізничним і внутрішнім водним транспортом від 10 жовтня 1989 року [23], Роттердамську Конвенцію про процедуру попередньої обґрунтованої згоди відносно окремих небезпечних хімічних речовин та пестицидів у міжнародній торгівлі від 10 вересня 1998 року [20, с. 187], Конвенцію ООН про боротьбу з опустеленням у тих країнах, що потерпають від серйозної посухи та/або опустелення, особливо в Африці від 29 червня 1994 року [20, с. 170] тощо. З огляду на аналіз даних міжнародних документів можна дійти висновку, що до основних напрямків міжнародно-правового регулювання відносин, які побіжно (опосередковано) пов'язані з охороною земель, належать:

- обмеження при здійсненні господарської діяльності;
- відшкодування екологічної шкоди;
- забруднення навколишнього середовища;
- управління відходами;
- використання небезпечних речовин;
- застосування пестицидів;
- боротьба з опустеленням.

Порядок та основні напрямки гармонізації та адаптації законодавства України до європейських стандартів визначені в Указі Президента України «Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу» від 14 вересня 2000 року № 1072/2000 [24], Законі України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21 листопада 2002 року [25]. На жаль, у даних нормативно-правових актах безпосередньо не вказуються заходи щодо приведення у відповідність національного законодавства європейським вимогам саме у сфері використання, охорони та відтворення земель [26, с. 231]. Такий підхід у юридичній літературі визначається як помилковий, оскільки законодавство ЄС містить чимало норм

земельно-правового характеру [2, с. 593]. Ми певною мірою підтримуємо дану позицію, при цьому слід відзначити, що Розділ 11 Програми інтеграції України до ЄС [24] містить окремі положення, які опосередковано можна розглядати у контексті сфери адаптації і землеохоронного законодавства, зокрема оцінку впливу планованої господарської діяльності на стан довкілля, ядерну і радіаційну безпеку, використання хімічних речовин.

Слід відмітити, що питання адаптації національного екологічного та земельного законодавства до європейських основ навколишнього середовища неодноразово були предметом наукових пошуків учених у галузі екологічного [13, с. 705–710; 27, с. 290–291; 28, с. 119–121], земельного права [2, с. 594–603; 14, с. 128–134]. З огляду на це вважаємо за потрібне окреслити основні наукові підходи щодо регулювання землеохоронних відносин у Європейському Союзі. При цьому слід відмітити, що переважна більшість учених, наукові праці яких стосуються аналізу європейського законодавства у сфері використання і охорони земель, не розглядають їх структуровано, тому ми спробуємо визначити їх види самостійно з огляду на власне бачення і розуміння зазначених проблем. Так, здійснюючи комплексний аналіз європейського законодавства у сфері охорони земель від забруднення та псування, Т. К. Оверковська вважає, що вітчизняні адаптаційні процеси у даній сфері повинні здійснюватись з урахуванням основних принципів Європейського Союзу, а саме: принципу високого рівня охорони навколишнього середовища, в тому числі і земель; принципу застереження; принципу превентивних дій по охороні земель; принципу усунення джерел істотної шкоди довкіллю; принципу «забруднювач платить» [29, с. 140–141]. З огляду на зазначені принципи Т. К. Оверковська аналізує значну кількість нормативних приписів, які, на наш погляд, можна згрупувати у такі основні блоки законодавчих актів ЄС у досліджуваній сфері:

- контроль за забрудненнями;
- види промислової діяльності, які впливають на стан земельних ресурсів (відходи, небезпечні хімічні речовини);
- інформація про стан земель та ґрунтів;
- оцінка впливу планованої діяльності на стан земельних ресурсів;
- охорона ґрунтів і стратегія захисту ґрунтів;
- компенсація шкоди, завданої землям [29, с. 90–95].

Схожої за змістом позиції щодо виділення видів нормативних актів Європейського Союзу у сфері земельних відносин в цілому притримується і А. М. Мірошніченко, при цьому його структуризація законодавства Європейського Союзу носить більш комплексний та узагальнюючий характер, зокрема в основі структури земельного законодавства Європейського Союзу лежить сфера діяльності:

- 1) навколишнє середовище: охорона ґрунтів; захист природного середовища існування; боротьба з опустеленням; схема ЄС для добрив; відшкодування шкоди;

2) сільське господарство: боротьба із забрудненням ґрунтів у сільському господарстві; використання осадів стічних вод у сільському господарстві; наявність важких металів у ґрунті;

3) вільний рух капіталів: усунення обмежень щодо права власності на землі сільськогосподарського призначення іноземними фізичними та юридичними особами;

4) транспорт: боротьба з шумами [2, с. 594–603].

Також А. М. Мірошніченко зазначає і те, що регулювання земельних відносин розглядається у Європейському Союзі здебільшого у контексті охорони ґрунтів від забруднення та ерозії [2, с. 594]. Про захист ґрунтів від ерозії та забруднення як окремий напрям та інструмент правового регулювання охорони навколишнього середовища в європейському праві говорить і Ю. С. Шемшученко [13, с. 702]. Водночас учений стверджує, що стратегія ЄС по захисту ґрунтів фокусує увагу на інтеграційні процеси, на моніторинг ґрунтів, на фінансову підтримку розвитку сільського господарства, на боротьбу з опустеленням тощо [13, с. 702]

На більш функціональний характер законодавства ЄС у сфері охорони земель вказує О. А. Вівчаренко, зокрема з огляду на запропонований ученим перелік європейських актів нам видається за можливе виділити наступні:

- 1) директиви ЄС у сфері просторового планування;
- 2) директиви про попередження важких промислових інцидентів;
- 3) директиви про поводження з відходами: захоронення відходів; депонування відходів;
- 4) директиви щодо використання осадів стічних вод у ґрунті;
- 5) директиви про застосування пестицидів [14, с. 129–131].

Отже європейський та міжнародно-правовий досвід охорони навколишнього середовища в цілому і земель зокрема свідчить про відсутність комплексних і універсальних землеохоронних норм, які б цілісно стосувались проблеми охорони земель. Натомість у міжнародному та європейському праві навколишнього середовища міститься чимало норм земельно-правового характеру і застосовуються диференційовані підходи щодо охорони земель, які розглядають останню через призму охорони довкілля від різних видів забруднення. Основна увага європейських приписів у даній сфері відносин зосереджена на проблемі захисту ґрунтів, регламентації діяльності, яка породжує ризики і впливає на стан земель і ґрунтів (відходи, стійкі органічні забруднювачі, нітрати, пестициди, стічні води). Що ж стосується міжнародно-правового регулювання землеохоронних відносин, то охорона земель розглядається або як складова обмежень при здійсненні господарської діяльності, або у контексті відшкодування екологічної шкоди, забруднення навколишнього середовища; управління відходами, використання небезпечних речовин, застосування пестицидів, боротьби з опустеленням тощо. Слід відмітити, що у юридичній літературі такий підхід трактується як помилковий [2, с. 593]. Не піддаючи критиці дану позицію, вважає-

мо за необхідне вказати на те, що відсутність комплексних і наявність диференційованих механізмів охорони земель в цілому в Європейському Союзі і у міжнародно-правових приписах екологічного спрямування не позначилась на їх дієвості та ефективності на практиці, що, безумовно, є пріоритетним та визначальним.

### Л і т е р а т у р а

1. Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами від 14 червня 1994 року // Офіційний вісник України. — 2006. — № 24. — Ст. 1794.
2. Мірошниченко А. М. Земельне право України : підручник / А. М. Мірошниченко. — [2-ге вид., допов. і переробл.]. — К. : Алерта; ЦУЛ, 2011. — 678 с.
3. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 груд. 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 26. — Ст. 218.
4. Прокачева В. Г. Техногенно загрязняемые земли по государствам и континентам (статистическая оценка) / В. Г. Прокачева, В. Ф. Усачев. — СПб. : Мир и Семья, 2002. — 56 с.
5. Грабах Н. Х. Відповідальність за погіршення якісного стану ґрунтів / Н. Х. Грабах // Екологія : наук. пр. — 2009. — Вип. 94. — С. 10–14.
6. Мандрик В. О. Управління відтворенням порушених земель: вибір інструментів екологічної політики / В. О. Мандрик // Вісник аграрної науки. — 2000. — № 11. — С. 117–121.
7. Екологія Львівщини : довідник. — Л. : Сполом, 2008. — 78 с.
8. Статистичний збірник. Довкілля Львівщини / ЛОГУ зем. рес. — Л., 2010. — 90 с.
9. Бреславець А. І. Техногенно забруднені ґрунти та шляхи їх поліпшення [Електронний ресурс] / А. І. Бреславець, А. І. Юрченко. — Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Ропр/2009/2009-Articles/UkrNDI-EP>.
10. Довідник з агрохімічного та агроекологічного стану ґрунтів України. — К. : Урожай, 1994. — 333 с.
11. Деркач А. Л. Контроль у галузі забезпечення ядерної та радіаційної безпеки: призначення, основні риси, поняття / А. Л. Деркач // Держава і право: зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки. — 2006. — Вип. 31. — С. 356–362.
12. Ермоленко В. М. Правове забезпечення охорони та раціонального використання земельних ресурсів: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / В. М. Ермоленко, В. І. Курило, Т. С. Кичилюк; [за заг. ред. В. І. Курила]. — К. : Магістр — XXI ст., 2007. — 248 с.
13. Екологічне право України. Академічний курс : підручник / за ред. Ю. С. Шемшученка. — [2-ге вид.]. — К. : Юрид. думка, 2008. — 720 с.
14. Вівчаренко О. А. Правова охорона земель в Україні : [монографія] / О. А. Вівчаренко. — К. : Юрінком Інтер, 2010. — 336 с.
15. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
16. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.
17. Конвенція про доступ до інформації, участі громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, прийнята 4-ю Конференцією Міністрів «Навколишнє середовище для Європи», Орхус, Данія, 23–25 червня 1998 року // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 34. — Ст. 296.

18. Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті від 25 лютого 1991 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
19. Декларація щодо забруднення навколишнього середовища, прийнята 1 жовтня 1976 року в Сан-Паулу [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
20. Довідник чинних міжнародних договорів України у сфері охорони довкілля / *А. Андрусевич, Н. Андрусевич, З. Козак*. — Л., 2009. — 203 с.
21. Базельская Конвенция о контроле за трансграничными перевозками опасных веществ и их ликвидации от 5 мая 1992 года // Охрана окружающей среды. Международно-правовые акты : справочник. — СПб., 1994. — С. 20–45.
22. Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий от 17 марта 1992 года / ООН. — Нью-Йорк ; Женева, 1994. — 104 с.
23. Конвенція про цивільну відповідальність за шкоду, спричинену при перевезенні небезпечних вантажів автомобільним, залізничним і внутрішнім водним транспортом від 10 жовтня 1989 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
24. Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу : указ Президента України від 14 верес. 2000 р. № 1072/2000 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
25. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 21 листоп. 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 3. — Ст. 12.
26. Микієвич М. М. Європейське право навколишнього середовища : навч. посіб. / *М. М. Микієвич, Н. І. Андрусевич, Т. О. Будякова*. — Л., 2004. — 256 с.
27. Ільків Н. В. Екологічне право України : навч. посіб. / *Н. В. Ільків, Я. З. Гаєцька-Колотило*. — К. : Істина, 2008. — 296 с.
28. Дубовик О. Л. Экологическое право : учебник / *О. Л. Дубовик*. — [3-е изд., перераб. и доп.]. — М. : Проспект, 2010. — 720 с.
29. Оверковська Т. К. Правові засади охорони земель від забруднення та псування в Україні : [монографія] / *Т. К. Оверковська*. — Вінниця : Едельвейс і К, 2010. — 220 с.

#### А н о т а ц і я

**Антонюк У. В. Правова охорона земель: міжнародний та європейський досвід.** — Стаття.

Стаття присвячена дослідженню механізмів правової охорони земель у міжнародному та європейському праві навколишнього середовища. У статті вказується на відсутність комплексних та наявність диференційованих підходів міжнародно-правового та європейського регулювання землеохоронних відносин.

*Ключові слова:* охорона земель, охорона ґрунтів, міжнародне екологічне право, європейське право навколишнього середовища, охорона довкілля.

#### А н н о т а ц и я

**Антонюк У. В. Правовая охрана земель: международный и европейский опыт.** — Статья.

Статья посвящена исследованию механизмов правовой охраны земель в международном и европейском праве окружающей среды. В статье указывается на отсутствие комплексных и наличие дифференцированных подходов международно-правового и европейского регулирования землеохранных отношений.

*Ключевые слова:* охрана земель, охрана почв, международное экологическое право, европейское право окружающей среды, охрана окружающей среды.

S u m m a r y

***Antoniuk U. V. Legal safeguard of earth: international and European experience.***  
— Article.

The article is sanctified to research of mechanisms of legal safeguard of earth in the international and european law of environment. In the article specified on absence of complex and presence of the differentiated approaches of the international and european adjusting of relations.

*Keywords:* guard of earth, guard of soils, international ecological law, european right for an environment, guard of environment.