

## МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ, ВІДТВОРЕННЯ ТА ОХОРОНИ ҐРУНТІВ

*Досліджуються методологічні засади становлення правових основ охорони ґрунтів у контексті забезпечення державної екологічної безпеки. Розглянуто нові підходи до вдосконалення правової охорони ґрунтів у контексті сталого розвитку.*

**Ключові слова:** ґрунти, методологія, екологічна безпека, охорона довкілля, правова охорона, екологічне право.

**Постановка проблеми.** Перехід України до ринкової економіки спричинив необхідність радикальних змін насамперед у відносинах щодо земель сільськогосподарського призначення. Саме тому земельна реформа започаткувала багатогранний прогрес суттєвих змін в економіці України. Це зумовлено істотними особливостями земель сільськогосподарського призначення як таких, що безпосередньо пов'язані саме з використанням ґрунтів.

Юридична наука і законодавство мають взяти до уваги природні характеристики ґрунтів, розуміння їх як основи для визначення поняття ґрунтів як об'єкта правової регламентації та правової охорони. Законодавчого визначення поняття «ґрунти» чинний Земельний Кодекс України та інші законодавчі акти не дають. Вважаємо це суттєвим недоліком, який потребує виправлення в процесі нової кодифікації земельного законодавства України [1, с. 346].

Останніми роками в дослідженнях ґрунтознавців, екологів, географів, агрохіміків, економістів важливою проблемою є охорона ґрунтових ресурсів. Виникнення цієї проблеми пов'язане з тим, що ґрунти як компоненти дуже тонко збалансованих природних екосистем, які перебувають у динамічній рівновазі з усіма іншими компонентами біосфери, в умовах використання людиною в різній господарській діяльності або внаслідок побічних впливів часто втрачають свою природну родючість, деградують або ж навіть повністю руйнуються. Природно, деградація ґрунтів і ґрунтового покриву є там, де діяльність людини може бути визначена як нерациональна, логічно необумовлена, що не відповідає природному біосферному потенціалу конкретної території.

Методологічним підґрунтям вирішення проблем охорони навколишнього середовища, які постають перед державою, є науково-теоретичні та правові розробки, що здійснюються вченими-юристами протягом багатьох років минулого та нинішнього століть. В юридичній літературі загальновизнаною є думка, за якою методологію науки доцільно розглядати як дослідження загальних засад, шляхів, закономірностей наукового пізнання, його принципів і методів, що здійснюються на різних рівнях (філософському, загальнонауковому, конкретних наук, методики і техніки) і спрямовані на розробку положень, які дають змогу обирати засоби та будувати процедури ефективного вирішення проблем і завдань, що виникають у процесі науково-дослідної діяльності [16, с. 73]. Вперше в юридичній літературі проголошується теза, що всі об'єкти природи взаємопов'язані та впливають один на одного. Взаємозв'язок, що існує між об'єктами природи, зумовлює необхідність проведення комплексної охорони як живої, так і неживої природи в усій її багатоманітності [6, с. 196; 5, с. 4].

**Стан дослідження.** Наукові дослідження проблем охорони природи, обґрунтування наукових засад інтеграції, систематизації та кодифікації законодавства, розробки методологічних основ охорони довкілля стали суттєвим підґрунтям для вивчення цієї проблематики вченими-правознавцями в Україні. Серед наукових розробок з питань охорони природи виділяються праці Н. Титової, В. Мунтяна, А. Гетьмана, М. Красової, І. Каракаша, П. Кулинич, В. Попова, М. Шульги, С. Розметаєва, Г. Анісімової, Л. Здоровко, Н. Гавриш, В. Андрейцева, І. Бокай, Ю. Шемшученка, С. Кравченко, В. Костицького, Н. Малишевої та інших. Поняття правової охорони природи, використовуване науковцями, має практично тотожний зміст і визначає охорону природи як встановлення правового режиму окремих видів природних об'єктів та комплексів, який охоплює їхнє господарське використання і спрямований на збереження цих об'єктів і комплексів у їхньому природному стані. Однак надзвичайно важливим і визначальним для подальшого розвитку вирішення правових проблем охорони природи у цих дослідженнях стала фундаментальна ідея формування нової галузі права – природоохоронного (а в майбутньому – екологічного права, права про довкілля) та його кодифікації у формі основ, законів чи кодексів з відповідною назвою [3, с. 12].

З розвитком кодифікації земельного, водного, лісового, надрового та інших законодавств пов'язане потужне зростання науково-методологічних і теоретичних досліджень найрізноманітніших про-

блем правового регулювання використання, відтворення та охорони не лише окремих природних ресурсів і навколишнього природного середовища, а й появи невідомих досі напрямів теоретичного пошуку, доктринального тлумачення прийнятих законодавчих актів, що виводило наукову складову методології правових основ охорони довкілля на її принципово новий якісно змістовний рівень [3, с. 15].

Головним висновком проведених наукових досліджень є застосування нової форми охорони природи – організація раціонального використання природних ресурсів, яка спрямована на розумне поєднання експлуатації природної сировини з охороною навколишнього природного середовища в умовах існування змінених людиною модифікованих екологічних систем.

Потребує свого вирішення один із важливих напрямів охорони довкілля – кодифікація законодавства про довкілля. Як зазначає В. Попов, кодифікація екологічного законодавства відбувається шляхом надмірної диференціації нормативних актів на рівні законів і підзаконних нормативних актів у сфері екології. Оновлення екологічного законодавства відбувається із застосуванням тих засобів, які використовувалися у 60-х роках минулого століття, тобто диференційовано щодо кожного з природних ресурсів, або для регулювання окремих спеціальних питань [13, с. 35–36].

**Метою** статті є дослідження методологічних засад становлення правових основ охорони ґрунтів у контексті забезпечення державної екологічної безпеки, а також розробка нових підходів до вдосконалення правової охорони ґрунтів у контексті сталого розвитку.

**Виклад основних положень.** Екологічне законодавство України – багатогалузева система нормативних актів різної юридичної сили, що ускладнює їхнє використання та призводить до численних суперечностей між ними або неузгодженості окремих актів чи їхнє дублювання. Наявність нормативних приписів у значній кількості правових актів створює певні труднощі для їхнього практичного використання [3, с. 17]. Отож кодифікація екологічного законодавства у формі прийняття комплексного законодавчого акта є нагальною проблемою, яку слід розглядати як пріоритетне завдання державної політики.

Важливу роль у формуванні цілей, форм і засобів реалізації державної політики у сфері сільськогосподарського землекористування має стан сільськогосподарського земельного фонду і зокрема ґрунтових ресурсів. П. Кулинич констатує, що стан сільськогосподарського земельного фонду країни слід розглядати як методологічну основу формування державної

політики та створення земельного права як основної правової форми охорони і використання сільськогосподарських земель [8, с. 144].

Ґрунт є основним засобом виробництва у сільському господарстві. Наука про ґрунти – ґрунтознавство – базується на методологічному вченні В. Докучаєва про ґрунт як самостійне природно-історичне тіло, що формується на поверхні Землі з гірських порід у процесі взаємодії чинників ґрунтоутворення, серед яких провідну роль відіграють живі організми. Нова методологія вивчення ґрунтів полягає в повному володінні ґрунтом і управлінні ним з чисто прикладними цілями – сільськогосподарськими, лісовими, гігієнічними тощо [5, с. 126]. На принципах нової методології вивчення і науково обґрунтованого використання ґрунтів створено нову галузь природознавства – генетичне ґрунтознавство.

Слід зазначити, що формуючи методологічні принципи вивчення ґрунту у взаємозв'язку з умовами (чинниками) ґрунтоутворення, В. Докучаєв висловив дуже важливе положення, яке нині трактується як системний підхід у наукових дослідженнях. Для методології вченого характерне прагнення розглядати ґрунт в його становленні та розвитку. Не менш важливою рисою докучаєвської методології, репрезентованою в його роботах, є єдність теорії і практики. В. Докучаєв не тільки давав практичні рекомендації, але й добивався їх реалізації у практиці сільського господарства, лісівництва, а також в організації вищої освіти в університетах і сільськогосподарських інститутах [4, с. 208].

Поглиблення глобальної екологічної кризи зумовлює необхідність переосмислення всієї філософії відносин, які склалися між суспільством і біосферою в процесі використання земельних ресурсів, зокрема ґрунтових. Методологічною основою цих відносин повинні бути сучасні концепції взаємодії суспільства і навколишнього природного середовища, центральне місце серед яких відводиться концепції сталого розвитку, яка виходить з єдності і паритету екологічних, економічних і соціальних інтересів суспільства. Дослідження повинні базуватися на загально визнаних принципах міжнародного права навколишнього природного середовища, зокрема принципі інтерналізації витрат, які виникають у зв'язку з погіршенням стану навколишнього природного середовища, принципі прийняття державами економічно ефективних заходів в умовах гіпотетичності наслідків низки екологічних проблем тощо.

Необхідність вжиття заходів для вирішення екологічних проблем охорони сільськогосподарських земель, ґрунтового покриву набуває все ширшого розуміння в суспільстві. Деякі з таких заходів реалізовані на законодавчому рівні. У прийнятому Земельному Кодексі України закріплено положення про пріоритет вимог екологічної безпеки. У сучасному

земельному і природоохоронному законодавстві України найменш досконалим є компонент про охорону земель і ґрунтів. Зокрема в ст. 168 Земельного Кодексу України констатується, що власники земельних ділянок та землекористувачі не мають права здійснювати зняття та перенесення ґрунту без спеціального дозволу органів, що здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель, а в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» констатується, що державному контролю підлягають використання і охорона земель (ст. 35), а в ст. 45 встановлено збір за зниження родючості ґрунтів за нормативами, які визначаються Кабінетом Міністрів України. Зазначені обов'язки, а також зобов'язання власників і користувачів земельних ділянок забезпечувати використання їх за цільовим призначенням, додержуватися вимог законодавства про охорону довкілля та підвищувати родючість ґрунтів і зберігати інші корисні властивості землі (ст. 91, 96 ЗК України) не використовуються і не матеріалізуються. За останні роки не були притягнуті до адміністративної (ст. 53 КпАП) і кримінальної (ст. 254 КК України) відповідальності власники та користувачі земельних ділянок за порушення правил природо-ощадливого використання сільськогосподарських земель і ґрунтів. Не виконується наказ Держкомзему України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо економічного стимулювання суб'єктів землекористування за діяльність, пов'язану з охороною земель, та встановлення плати за погіршення природних властивостей угідь» від 28 грудня 1996 р. № 126.

Як зазначає П. Кулинич, є всі підстави констатувати, що нині екологічні властивості земель сільськогосподарського призначення не інтегровані у правовий механізм сільськогосподарського землекористування і не є об'єктом земельних та інших правовідносин, оскільки через недосконалість, нерозвинутість чинного законодавства про сільськогосподарське землекористування такі правовідносини не виникають [8, с. 144]. Для оцінки якості законодавчих пропозицій необхідно використовувати принципово нові підходи, які раніше не застосовувалися при регулюванні відповідних суспільних відносин. На думку П. Кулинич, таким підходом є інноваційний, за яким проекти нормативно-правових актів та проекти внесення змін до актів чинного законодавства будуються на принципово нових методологічних підходах до правового регулювання суспільних відносин [9, с. 88]. У правовому регулюванні земельних відносин з погляду інноваційних змін виходять із методологічного підходу, розробленого професором В. Мунтяном. Відповідно до нього екологія стає теоретичним підґрунтям поведінки людини індустріального суспільства в природі, а право – основним її регулятором [12, с. 13].

Аналіз літературних джерел засвідчив, що сучасне сільськогосподарське виробництво повинне мати, окрім економічних і соціальних орієнтирів, ще й екологічні імперативи, пов'язані з внутрішніми можливостями агроєкосистем, основною складовою яких є ґрунти. У такій системі характер і форми сільськогосподарського землекористування повинні бути зорієнтовані на забезпечення раціонального використання, оптимального відтворення соціального і біологічного потенціалів агроєкосистем. Отже, формування таких агроєкосистем повинно базуватися на збалансованому поєднанні економічних та екологічних показників їх розвитку.

Реалізація інноваційних принципів у правовому регулюванні землекористування знайшла своє відображення у Комплексній програмі реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку на 2003–2015 роки [4, ст. 847]. У цій програмі передбачено розроблення Комплексної інноваційної програми підвищення родючості ґрунтів та боротьби із сільськогосподарськими шкідниками. Окрім того, Постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 року № 1158 «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року» передбачено впровадити механізми стимулювання екологічного розвитку сільського господарства, створення умов для відновлення родючості ґрунтів, водних та інших природних ресурсів [15, ст. 2715].

На сучасному етапі правового регулювання відносин землекористування і охорони ґрунтів необхідно підняти рівень теоретичних і практичних розробок юридичної науки на рівень досягнень природничих наук, зокрема агроприродничих. Подальший розвиток земельного законодавства як основної правової бази вирішення сучасних проблем землекористування неможливо забезпечити без урахування закономірностей розвитку природи та агросфери. Агросфера – це частина біосфери, в якій домінують культурні рослини, свійські тварини, оброблювані ґрунти та пов'язані з ними організми. До агросфери належать луки, пасовища, сільські поселення, малі ріки, ставки, лісосмуги, діброви, всі типи агроландшафтів, агробіоценозів та агроєкосистем, створені розумом і діяльністю людини [17, с. 9]. У літературних джерелах висловлена точка зору про те, що діяльність, спрямована на наукове дослідження потреби в правовому регулюванні суспільних відносин при формуванні правотворчого рішення, є надзвичайно важливою на сучасному етапі розвитку суспільства, коли спостерігається зростання значення спеціального наукового знання в управлінні суспільними процесами [10, с. 160].

Проаналізувавши стан ґрунтового покриву України, можна констатувати прогресивне деградування ґрунтів, що призведе до втрати

їхньої продуктивності. Виходячи з обставин, які склалися у використанні ґрунтових ресурсів, фахівцями в галузі природничих наук, зокрема ґрунтознавцями, протягом останніх років ставиться питання про прийняття на правовому рівні заходів з метою попередження і припинення деградаційних процесів у ґрунтах України. Так, у 2011 році ґрунтознавцями ННЦ «Інститут ґрунтознавства та агрохімії імені О.Н. Соколовського» із залученням спеціалістів інших наукових закладів, а також фахівців у галузі права розроблено проект Закону України «Про ґрунти та їх родючість», який встановлює 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 та антропогенних впливів.

Виходячи з цих положень, вважаємо, що стан ґрунтів і ґрунтового покриву України необхідно розглядати як методологічну основу розвитку державної політики та формування правових основ охорони ґрунтів, яка передбачає побудову концептуальних засад та формування Концепції охорони ґрунтів та їхньої родючості, що має на меті моніторинг діючого вітчизняного законодавства в галузі охорони земель, збереження і відтворення родючості ґрунтів, підготовку відповідних законів і підзаконних нормативних актів, спрямованих на здійснення практичного механізму реалізації передбачених законом необхідних правових норм.

У пропозиціях фахівців з природничих наук звучить занепокоєння щодо недоліків законодавчої бази у сфері землеробства, зокрема у правовому регулюванні тих чи інших відносин у землекористуванні та охороні ґрунтів. Запропоновані ними законодавчі акти не дають пояснення, які конкретно суспільні відносини і якими методами мають бути врегульовані. Однак у цих законодавчих актах є спільний предмет регулювання – охорона ґрунтів [11, с. 5]. Проте у разі прийняття ці законодавчі акти будуть конкурувати один з одним, тобто будуть колізійними. Але, незважаючи на їхню нечисленність, їх не можна недооцінювати для законодавчого процесу у сфері охорони і використання сільськогосподарських земель і ґрунтів. На думку П. Кулинич, вони в переважній більшості випадків базуються на таких досягненнях ґрунтознавства та інших природничих наук, які значною мірою підготовлені до їхнього «узаконення», тобто реалізації в нормативно-правових актах у вигляді правових принципів, а також норм, що визначають обсяг та зміст прав, обов'язків на межі юридичної відповідальності учасників процесу охорони і використання земель сільськогосподарського призначення [7, с. 223].

На основі застосування положення про пріоритет екологічних імперативів, як вважає П. Кулинич, необхідно здійснити наукову, а потім і законодавчу диференціацію сільськогосподарського земель як об'єкта правової охорони, надавши кожному об'єкту відповідний режим охорони. Зокрема, доцільно виокремити як самостійні об'єкти правової охорони не тільки територію (площу) сільськогосподарських угідь і природних об'єктів, а й такі об'єкти: а) ґрунти та їх родючість; б) окремі види сільськогосподарських угідь; в) полезахисні лісосмуги та лісонасадження; г) агроландшафти; г) землі органічного землеробства [7, с. 145]. У дослідженнях Н. Гавриш ґрунт виділений як самостійний об'єкт екологічних правових відносин з його якісною властивістю родючості, основний і незамінний засіб виробництва сільськогосподарської продукції [2, с. 45].

**Висновки.** Юридична відповідальність стосовно ґрунтів має свої особливості, зумовлені характером, особливостями і правовідносинами при їхньому використанні. Еколого-правова відповідальність – один із видів юридичної відповідальності, а еколого-правове регулювання – окремий напрям у правовому регулюванні земельних відносин і охорони ґрунтів, оскільки відображає у земельному законодавстві екологічний підхід до землекористування і охорони ґрунтів. Однак дотримання екологічних вимог до сучасного використання, відтворення та охорони ґрунтів є складним і потребує науково-практичних і фінансово-адміністративних заходів.

---

1. Гавриш Н.С. Ґрунти як об'єкт правової охорони / Н.С. Гавриш // Вісник Львівського ун-ту. Сер. юрид. – Львів, 2000. – Вип. 35. – С. 346–349.

2. Гавриш Н.С. Правова охорона ґрунтів в Україні / Н.С. Гавриш. – Одеса, 2008. – 228 с.

3. Гетьман А.П. Методологічні засади становлення правових основ охорони довкілля / А.П. Гетьман // Право України. – 2011. – № 2. – С. 11–19.

4. Добровольский Г.В. Лекции по истории и методологии почвоведения / Г.В. Добровольский. – М.: Изд-во Московского ун-та, 2010. – 232 с.

5. Казанцев И.Д. О научных основах дифференциации и интеграции законодательства, регулирующего использование и охрану природных ресурсов / И.Д. Казанцев // Вестник МГУ. Серия X. Право. – 1965. – № 2. – С. 4.

6. Колотинская Е.Н. Правовая охрана природы в СССР: учеб. пособие / Е.Н. Колотинская; под ред. Н.Д. Казанцева. – М., 1962. – 196 с.

7. Кулинич П. Ф. Проблеми вдосконалення правового регулювання сільськогосподарського землекористування в Україні: методологічний аспект / П.Ф. Кулинич // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 1. – С. 219–225.

8. Кулинич П.Ф. Екологічні імперативи в системі правової охорони сільськогосподарських земель України / П.Ф. Кулинич // Право України. – 2011. – № 2. – С. 140–147.

9. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: монографія / П.Ф. Кулинич. – К.: Логос, 2011. – 668 с.

10. Лукьянова Е.Г. Некоторые проблемы правотворчества в современной России / Е.Г. Лукьянова // Правоведение. – 2007. – С. 160–161.

11. Медведев В.В. Про державні пріоритети і національну програму з охорони і підвищення родючості ґрунтів / В.В. Медведев, С.М. Рижун, В.І. Кисіль // Вісник аграрної науки. – 2003. – № 2. – С. 5–9.

12. Мунтян В.Л. Правовые проблем рационального природопользования: автореф. дис. на соискание учен. степени докт. юрид. наук / В.Л. Мунтян. – К., 1975. – 49 с.

13. Попов В.К. Наукові основи екологічного законодавства України / В.К. Попов // Вісник Академії правових наук України. – 1995. – № 4. – С. 35–36.

14. Про затвердження Комплексної програми реалізації на національному рівні, прийнятої на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, на 2003–2015 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 534 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 18. – Ст. 847.

15. Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1158 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 73. – Ст. 2715.

16. Тарасов Н.Н. Методологические проблемы юридической науки / Н.Н. Тарасов. – Екатеринбург, 2001. – С. 73.

17. Трегобчук В. М. Аграрна сфера: модель сталого розвитку / В. Трегобчук, В. Придун // Вісник НАН України. – 2004. – № 9. – С. 8–16.

### **Гавриш Н.С. Методологические основы правового регулирования использования, воспроизведения и охраны почв**

*Исследуются методологические основы становления правовых основ охраны почв в контексте обеспечения государственной экологической безопасности. Рассмотрены новые подходы к совершенствованию правовой охраны почв в контексте устойчивого развития.*

**Ключевые слова:** *грунти, методологія, екологічна безпека, охорона навколишнього середовища, правова охорона, екологічне право.*

### **Havrysh N.S. Methodological foundations of legal regulation of the use, reproduction and conservation of soils**

*The methodological principles of the legal bases formation of the conservation of soils in the context of the state environmental safety have been analyzed. The new approaches to improving the legal protection of soils in the context of sustainable development have been considered.*

**Key words:** *soils, methodology, environmental safety, environmental protection, legal protection, environmental law.*

Стаття надійшла 25 вересня 2012 р.