

ЗЕМЕЛЬНЕ, АГРАРНЕ ТА ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 349.415:631.4

ПРИНЦИПИ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ТА ВИКОРИСТАННЯ ҐРУНТІВ В УКРАЇНІ

Н. Гавриш

*Національний університет «Одеська юридична академія»
вул. Піонерська, 2, 65009 Одеса, Україна
e-mail: starmmmstar@gmail.com*

Охарактеризовані наявні системи правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання та охорону ґрунтів. Розглянуто концептуальні принципи екологічного нормування допустимого антропогенного навантаження на ґрунтовий покрив, а також систему правових принципів охорони ґрунтів.

Ключові слова: охорона ґрунтів, правові принципи, раціональне використання, земельне право, екологічне право.

Високий рівень сільськогосподарського освоєння території України, зокрема, розораність, насиченість посівних площ просапними культурами, інтенсивність механічного обробітку ґрунту зумовлює втрату агрономічно цінної структури, незворотно погіршується водно-повітряний, тепловий і поживний режими, посилення деградаційних процесів. На меліорованих землях розвиваються процеси підтоплення, заболочування, пересушення, осолонцювання, вторинного засолення, спрацювання торфовищ і їхня деградація тощо. Причиною цих негативних явищ є ігнорування потенціальної стійкості ґрунтів до таких впливів і перевищення допустимого рівня антропогенного навантаження.

За таких умов дальший прогрес у вирішенні цих проблем значною мірою залежить від ефективності заходів із запобігання та мінімізації негативних екологічних наслідків господарської діяльності. Водночас доводиться спиратися на розуміння неможливості повного виключення антропогенного навантаження на ґрунтовий покрив.

Недостатня правова захищеність ґрунту як одного з головних компонентів екосистеми є наслідком відсутності в чинній нормативно-правовій базі екологічних і природоохоронних регламентів антропогенних навантажень на ґрунти, ефективного правового механізму закріплення відповідальності за деградацію ґрунтів у випадку переходу прав власності або користування.

У земельному законодавстві не закріплена вимога обліку в земельно-кадастровій документації показників, що характеризують природно-господарську якість ґрунтів і екологічний стан земель, а також визначають природоохоронні обмеження при використанні ділянок: відсутні конкретні фінансові й економічні механізми відшкодування землекористувачам збитків, заподіяних забрудненням, засміченням, псуванням, знищенням, нераціональним використанням земельних ресурсів третіми особами [8, с. 75].

Питання охорони ґрунтів і земель в Україні регулюються не тільки спеціальними земельними законодавчо-нормативно-правовими актами, яких було прийнято останнім часом значну кількість і багато з яких суперечать одні одним, а

й іншими законодавчими документами, що ускладнює їхнє застосування у практичній діяльності. Розроблені основоположні принципи державної політики охорони земель і ґрунтів, що базуються на обов'язковості виконання всіх законодавчих вимог, обмеження безповоротного виведення земель з біопродуктивного використання, здійснення моніторингу, матеріальне заохочення землевласника і землекористувача до ґрунтозахисного землекористування, покарання за нехтування ґрунтозахисними нормами, за шкоду, заподіяну ґрунтам, укладання угод про дотримання рекомендованих ґрунтозахисних технологій [2, с. 24].

Водночас правові норми, що регулюють відносини в галузі використання і охорони ґрунтів, містяться в багатьох нормативних актах різної юридичної сили і не складають собою єдиної цілісної системи. Головно вони містяться у відомчих нормативних актах, що не дає змоги здійснювати охорону ґрунтів від забруднення, засмічення і деградації на належному правовому рівні. Також не враховується еколого-демографічна й економічна ситуація в державі, не забезпечується регулювання землекористування і охорона ґрунтів, і не повною мірою узгоджується з чинним законодавством та не відповідає міжнародному рівню у цій сфері.

Усе це зумовлює необхідність проведення систематизації та консолідації правових норм, які регулюють використання і охорону ґрунтів, у рамках єдиного комплексного нормативного акта про ґрунти, який разом з уже викладеним передбачив би таке:

- права та обов'язки землекористувачів при виконанні вимог з раціонального використання, охорони і збереження родючості ґрунтів;
- заходи захисту в разі порушення ґрунтів, у тім числі виконання у встановленому порядку робіт зі зняття, збереження та використання родючої ґрунтової маси і заборони її експорту, зокрема чорноземів; виявлення і запобігання можливим негативним впливам ґрунту, забрудненого шкідливими речовинами понад встановлені гранично допустимі концентрації, на життя і здоров'я людини і довкілля;
- порядок виконання заходів з усунення наслідків забруднення ґрунтів у випадку аварій і катастроф;
- оцінку ґрунтів за їхньою якістю з урахуванням у них вмісту гумусу, ступеня деградації забруднення, а також сукупності показників складу, структури і властивостей ґрунтів;
- проведення державної сертифікації з ціллю підтвердження відповідності якості ґрунтів встановленим нормативним показникам, ступеня безпеки ґрунтів для населення, їхньої придатності для ведення того чи іншого виду господарської або іншої діяльності, оцінки впливу на довкілля;
- проведення інвентаризації об'єктів, які чинять шкідливий вплив на ґрунти, і встановлення нормативів граничнодопустимих шкідливих впливів на ґрунти щодо всіх видів і об'єктів господарської та іншої діяльності.

Важливим кроком на шляху створення цілісної системи екологічного нормування в Україні є розроблення і прийняття 2004 р. концепції екологічного нормування допустимого антропогенного навантаження на ґрунтовий покрив [5, с. 4].

У Земельному Кодексі України охорона земель визначається як система правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель сільськогосподарського призначення, захист їх від шкідливого антропогенного впливу, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного й історико-культурного призначення (ст. 162).

Проблема охорони земель держави останніми роками трансформувалася в одну з невирішених проблем безпеки держави. Припинилося виконання робіт з охорони земельного фонду, третина сільськогосподарських угідь продовжує зазнавати дії ерозії [5, с. 38].

Негативно на охорону земель впливає також невідповідність і неоднозначність закріплених нормативно-правовими актами заходів у цій сфері. Так, відповідно до Закону України «Про охорону земель» передбачається система заходів у галузі охорони земель, водночас відповідно до ст. 164 Земельного Кодексу України розроблена майже аналогічна система заходів. Дискусійною є ст. 56 Закону України «Про охорону земель», в якій визначені умови, види, суб'єкти, особливості юридичної відповідальності за порушення законодавства України про охорону земель.

Групи законодавчих актів переплелися у процесі їхнього застосування на практиці, зокрема, в області екологічних і економічних оцінок ґрунтів і земель, земельного кадастру, вироблення критеріїв оцінки ґрунтів, екологічного нормування, контролю тощо.

Одним з основних принципів, на якому ґрунтується земельне законодавство, є врахування значення землі як основи життя і діяльності людини, згідно з яким регулювання відносин з використання і охорони земель здійснюється на підставі уявлення про землю як природний об'єкт, що охороняється як важлива складова природи, природного ресурсу, який використовується як засіб виробництва в сільському і лісовому господарствах, і основи здійснення господарської та іншої діяльності на території України, і водночас як нерухоме майно, об'єкт права власності та інших прав на землю.

Ґрунт як поверхневий шар землі тісно пов'язаний з нею, і правовласник отримує землю разом з ґрунтом. Тому охорона ґрунтів полягає насамперед у збереженні їхнього біологічного різноманіття, фізико-хімічного складу і структури, тобто всього того, що визначає родючість ґрунту.

Водночас, оскільки ґрунт є поверхневим шаром землі, то всяка деградація ґрунтів і призводить до деградації земель, до якісного та кількісного погіршення їхнього складу і властивостей, зниження природно-господарської значущості земель.

Відповідно, поняття «охорона земель» і «охорона ґрунтів» за змістом збігаються у тому ступені, в якому земля і ґрунт визнаються об'єктами охорони від забруднення, виснаження, деградації, псування та іншого негативного впливу господарської та іншої діяльності.

Основним принципом зарубіжного законодавства є недопустимість впливу на ґрунти, який призвів би до погіршення їх якості, деградації, забруднення, засмічення і руйнування. Багато країн, зокрема США, Китай, Німеччина, Франція та інші, вже зрозуміли те, що охорона ґрунтів може проводитися лише на державному рівні. Законами цих країн регламентується діяльність підприємств, організацій і громадян в області охорони ґрунтів, встановлені вимоги та обмеження для територій з забрудненими ґрунтами, які передбачають заходи з очищення (санації) ґрунтів і запобігання їхнього негативного впливу на здоров'я людей та довкілля.

У питанні забруднення ґрунтів цікавим є досвід США. Закон «Про вдосконалення та реформування сільського господарства», прийнятий у квітні 1996 р., передбачає економічне заохочення проведення фермерами природоохоронних заходів, наприклад, розширення посівів багаторічних трав [6, с. 41]. Показовим щодо цього є законодавство Німеччини. Охорона ґрунтів розглядається тут як спільна справа держави та її громадян. Основними принципами державної політики в галузі охорони ґрунтів у Німеччині є такі:

– принцип профілактики, який полягає в тому, щоб запобігти забрудненню ґрунтів;

– «принцип винного» (або «забруднювач платить»), що полягає у тому, що витрати на усунення забруднення ґрунтів бере на себе той, хто винен у їхньому виникненні;

– принцип кооперації, за яким держава виконує свої завдання в галузі охорони ґрунтів за погодженням зі всіма суспільними організаціями і громадянами [3].

Аналіз наукових джерел засвідчує намагання ґрунтознавців самостійно створити законодавство про охорону ґрунтів. Однак деякі юристи-законодавці стверджують, що в Земельному Кодексі ґрунт згадується і цього цілком достатньо для його правового захисту. Відсутність позитивних результатів практичного застосування цього законодавства з метою охорони ґрунтів як компонента природного середовища спричинила останнім часом у багатьох регіонах України катастрофічну деградацію ґрунтів, що однак не викликало належного занепокоєння у відповідальних за цю сферу діяльності державних органах. Таке ставлення до долі ґрунтового покриву стало можливим в умовах, коли в основу державної політики були поставлені насамперед завдання з уведення в дію нових майнових та інших прав на землю без урахування екологічного стану ґрунтового покриву.

Відсутність поділу на правовому рівні понять «земля» і «ґрунт» спричинило те, що в галузях діяльності з використання родючості ґрунтів цінність земельної ділянки не пов'язується з цінністю ґрунту ні як природного об'єкта, ні як засобу виробництва. У такому випадку цінністю ґрунту є переважно його родючість за фактично цілковитого ігнорування його природно-екологічних функцій. Практично єдина, закріплена в земельному законодавстві ґрунтозахисна норма, яка зобов'язує знімати і зберігати для подальшого використання родючий шар ґрунту у випадку проведення будівельних робіт, прокладанні нафто-газо-водопроводів та інших робіт, пов'язаних з порушенням ґрунтів, і часто не забезпечена економічно.

Традиційно склалося так, що земельно-ресурсне законодавство тяжіє насамперед до соціально-економічного трактування поняття «земля» без належного врахування і оцінювання природних, зокрема екологічних, аспектів. Тобто ґрунт як компонент навколишнього природного середовища в наявному земельному законодавстві юридично не захищений.

Якщо керуватися уявленнями про ґрунт як багаторівневу поліфункціональну відкриту саморегульовану систему, яка володіє здатністю родючості, науковці розробили принципи екологічного нормування допустимого антропогенного навантаження на ґрунтовий покрив України [1, с. 1501]. Як стверджують автори, таке нормування має встановлювати обов'язкові нормативи, правила, регламенти і вимоги до використання та охорони земель і ґрунтів. Система екологічних норм повинна забезпечити стійке функціонування ґрунту і досягнення рівноваги між негативним антропогенним впливом і здатністю ґрунту до відновлення. Завдяки екологічному нормуванню держава реалізує свою функцію охорони земель як основного національного багатства. Згідно з Законом України «Про охорону земель», нормування у цій сфері полягає в забезпеченні екологічної і санітарно-гігієнічної безпеки громадян шляхом визначення вимог до якості земель, родючості ґрунтів, допустимого антропогенного навантаження на них та їхнього господарського освоєння. До концептуальних принципів екологічного нормування належать такі:

– принцип надійності (екологічні нормативи повинні бути науково обґрунтованими, максимально об'єктивними, легко контролюватися);

– принцип ієрархічності (має бути відповідна ієрархія рівнів структурної організації ґрунтів і рівнів управління екологічно безпечним землекористуванням – місцевий, регіональний, національний, глобальний);

– принцип диференціації та інтеграції (екологічні нормативи необхідно розробляти для різних ґрунтів і категорій земель та їхнього агроекологічного стану, також повинні бути розроблені інтегровані нормативи);

– принцип реалістичності (поточні екологічні нормативи мають бути реальними для досягнення);

– принцип оптимальності і мінімізації (орієнтація на досягнення максимального соціально-економічного ефекту і мінімізацію негативних змін від антропогенного впливу на ґрунти);

– принцип адаптованості (систему екологічного нормування треба постійно адаптувати до зміни природних і антропогенних чинників із дотриманням вимог збереження екологічних і продуктивних функцій ґрунтів).

Оскільки нормативна база охорони ґрунтів і земель в Україні не забезпечує виконання вимог чинного законодавства і стійкого розвитку природокористування, то пріоритетним напрямом у цій сфері має стати створення системи екологічного нормування, основними завданнями якого є підтримання продуктивних і екологічних функцій ґрунтів і відновлення їхньої родючості, збереження ґрунтового покриву і земельних ресурсів, мінімізація негативного впливу.

Враховуючи погляди і пропозиції представників природничих і аграрних наук щодо охорони ґрунтів, фахівці в галузі права повинні надати їм форму правових напрацювань. Як вважає П.Ф. Кулинич, першим кроком на шляху до вирішення цього завдання має бути формування системи правових принципів охорони ґрунтів, які стануть вихідним положенням для розвитку законодавства з охорони ґрунтів та формування ґрунтоохоронної політики держави [4, с. 86].

Система правових принципів охорони ґрунтів має охоплювати:

– принцип цілісності ґрунтового покриву, що відображав би зміст правових норм, спрямованих на протидію руйнуванню ґрунтового покриву земельних ділянок;

– принцип невіддільності ґрунтового покриву від земельних ділянок сільськогосподарського призначення, оскільки це є умовою їхнього функціонування як основного засобу аграрного виробництва;

– принцип єдності сільськогосподарської та консервативної охорони ґрунтів, суть якого полягає в тому, що консервативна (несільськогосподарська) охорона ґрунтів є важливою умовою поліпшення ефективності агротехнічної охорони;

– принцип пріоритету використання ґрунтової маси для відновлення та поліпшення родючості земель сільськогосподарського призначення;

– принцип збереження та відновлення екологічних і сільськогосподарських властивостей ґрунтів, що впливають на рівень родючості та біорізноманіття [4, с. 87].

На наш погляд, у запропонованих правових принципах охорони ґрунтів не враховані природно-екологічні функції ґрунтів, оскільки ці принципи відображають головню практичну сторону використання ґрунтів. Некоректним є формування принципу пріоритету використання ґрунтової маси для відновлення та поліпшення родючості земель сільськогосподарського призначення, адже знятий родючий шар ґрунту використовують переважно на малопродуктивних і рекультивованих землях, а також використання терміна «сільськогосподарські властивості ґрунтів».

Запропоновані принципи мають бути реалізовані у процесі формування правових норм з охорони ґрунтів і рекомендовані автором для використання в певних галузях права. Основна частина правових норм з охорони ґрунтів має бути сформульована у системі земельного права, насамперед у рамках законодавства з охорони земель сільськогосподарського призначення [4, с. 87].

Базуючись на системності правового регулювання відносин природокористування й охорони природи, необхідності внутрішньої погодженості та взаємозв'язку

окремих галузей, варто уточнити, що земельно-правові норми можуть включатися в законодавство про надра, ліси, води й інше природоохоронне законодавство і навпаки, екологічно орієнтована економічно-правова відповідальність слугує відповідальністю за наслідки нераціонального, нерідко й безвідповідального, навіть злочинного природокористування, що стосується еколого-економічних і соціальних інтересів суспільства загалом, господарюючих суб'єктів (і громадян) у межах певних екологічних і правових зобов'язань, норм і правил раціонального природокористування й охорони довкілля.

У вирішенні проблем законодавчої регламентації відповідальності за охорону ґрунтів важливе значення надається еколого-правовим відносинам і розробленню принципів правової охорони та використання ґрунтів, зокрема в працях С. Кравченко, М. Малишевої, Н. Титової, Н. Гавриш та ін. Зокрема, в монографічній праці Н.С. Гавриш проаналізовано суть юридичної відповідальності за пошкодження ґрунтів, яка має свої особливості, зумовлені характером, особливостями і правовідносинами при їхньому використанні. Обґрунтовано особливості розроблення правових принципів охорони ґрунтів [2, с. 163].

Враховуючи принципи правової охорони ґрунтів, які розробив П.Ф. Кулинич, і глобальну роль ґрунту в біосфері, ми опрацювали систему принципів охорони ґрунтів, що базується на таких основних положеннях:

- ґрунт – самостійний природний об'єкт, що підлягає охороні, як і інші компоненти навколишнього природного середовища;
- пріоритет забезпечення збереження ґрунтів у випадку здійснення господарської чи іншої діяльності;
- обов'язковість проведення заходів із запобігання деградації та забруднення ґрунтів і проведення заходів з відновлення деградованих і забруднених ґрунтів;
- запобігання шкідливому впливові деградованих і забруднених ґрунтів на людей, тварин, рослини, ґрунтові організми та інші компоненти довкілля.

Реалізація системи принципів з охорони ґрунтів сприятиме:

- гармонізації природоохоронного законодавства з природно-ресурсним та іншими галузями законодавства;
- запровадженню нормативної правової бази з охорони ґрунтів і збереженню здатності виконання ними своїх функцій через систему природного і галузевого нормування антропогенного навантаження на ґрунти;
- врахуванню природно-господарської якості ґрунтів конкретної земельної ділянки за державного обліку земель, уведенню земельного кадастру і визначенню вартісних характеристик земельних ділянок;
- збереженню рідкісних ґрунтів і тих, що перебувають під небезпекою зникнення, а також ділянок з незмінними чи малозмінними господарською діяльністю ґрунтами (еталонні ґрунти) через систему територій з особливою охороною і територій з обмеженим режимом використання.

Необхідно підкреслити, що шлях до успішної організації системи охорони ґрунтів і земель лежить через об'єднання зусиль передової науки про ґрунти з існуючими службами державного і місцевого управління, а також зацікавленими виробничо-комерційними структурами. Гармонізація наявної системи природоохоронного і земельно-ресурсного законодавства з метою досягнення найбільшого ефекту в області правового захисту ґрунтів України як одного з головних компонентів навколишнього природного середовища полягає насамперед у розділенні на правовому рівні поняття «земля», дотичного до соціально-економічної сфери життя людини, і поняття «ґрунт» як компонент природного середовища.

Список використаної літератури

1. *Балюк С.А.* Принципы экологического нормирования допустимой антропогенной нагрузки на почвенный покров Украины / С.А. Балюк, Н.Н. Мирошниченко, А.И. Фатеев // Почвоведение. – 2008. – № 12. – С. 1501–1509.
2. *Гавриш Н.С.* Правова охорона ґрунтів в Україні / Н.С. Гавриш, Одеса, 2008. – 288 с.
3. Закон Федеративной Республики Германия «Об охране почв», 1997.
4. *Кулинич П.Ф.* Правові проблеми охорони ґрунтів України / П.Ф. Кулинич // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 2 (88). – С. 79–88.
5. Концепція економічного нормування допустимого антропогенного навантаження на ґрунтовий покрив / за ред. С.А. Балюка, М.В. Ромащенко. – К. : Аграрна наука, 2004. – 34 с.
6. *Новаковський Л.* Земельна реформа в Україні продовжується... (до 10-ї річниці) / Л. Новаковський, І. Будзілович, В. Леонєць, А. Юрченко // Право України. – 2001. – № 1. – С. 37–42.
7. Правовые проблемы рационального использования и охраны сельскохозяйственных земель (материалы «Круглого стола») // Государство и право. – 1998. – № 5. – С. 41.
8. *Стецюк М.П.* Основні напрями регулювання охорони земель в Україні / М.П. Стецюк, С.В. Процевська, С.О. Осипчук // Землеустрій і кадастр. – 2005. – № 2. – С. 74–82.

**ПРИНЦИПЫ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ
И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПОЧВ В УКРАИНЕ***Н. Гавриш*

*Национальный университет «Одесская юридическая академия»
ул. Пионерская, 2, 65009 Одесса, Украина*

Охарактеризованы существующие системы правовых, организационных, экономических и других мероприятий, направленных на рациональное использование и охрану почв. Рассмотрены концептуальные принципы экологического нормирования допустимой антропогенной нагрузки на почвенный покров, а также система правовых принципов охраны почв.

Ключевые слова: охрана почв, правовые принципы, рациональное использование, земельное право, экологическое право.

**PRINCIPLES OF LEGAL PROTECTION AND USE
OF SOILS IN UKRAINE***N. Havrysh*

*National University of «Odessa Law Academy»
Str. Pioneer, 2, UA – 65009 Odessa, Ukraine*

In the article the current systems of legal, organizational, economic and other activities aimed at the rational use and protection of soils are described. Considered the conceptual principles of environmental regulation of permissible anthropogenic load on the topsoil and the system of legal principles for the protection of soils.

Key words: soil protection, legal principles, rational use, land law, environmental law.

*Стаття: надійшла до редакції 07.09.2012
прийнята до друку 09.11.2012*