



У статті запропоновано шляхи вдосконалення системи контролю за використанням особливо цінних земель та ґрунтів. Обґрунтовано напрями та заходи щодо організаційно-правового забезпечення охорони та збереження особливо цінних земель.

Ключові слова: земля, особливо цінні землі, особливо цінні ґрунти, правове регулювання особливо цінних земель в Україні.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ охорони особливо цінних земель

Віталій ЛЮШИН,

здобувач
Інституту агроекології і
природокористування НААН,
директор Державного
підприємства «Рівненський
науково-дослідний та проектний
інститут землеустрою»

УДК 504.06:332.2

Постановка проблеми

Українська земля споконвіку славилася у світі своїми чорноземами та родючістю. Однак сьогодні у зв'язку з інтенсивним її використанням вона потребує охорони та більшої уваги з боку держави. Частина земель підлягає особливій охороні, до яких земельне законодавство відносить «особливо цінні землі» — землі різного цільового призначення та унікальних фізичних властивостей. Спільним для них є необхідність захисту від неправомірного впливу, перетворення або такого використання, що призведе до їх деградації. При цьому в законодавстві існують розбіжності у визначенні термінів та відсутня ефективна система контролю за станом використання цих земель. Практично не застосовуються економічні важелі впливу на стан використання та збереження особливо цінних земель.

Аналіз останніх наукових досліджень та публікацій

Особливостям віднесення земель до особливо цінних та щодо їх незадовільного стану використання та збереження присвятили свої наукові роботи Канащ О. П., Ришкова Л. В., Мураховська О. О., Кулинич П. Ф., Мартин А. Г., Євсюков Т. О. та інші.

Виклад основного матеріалу

Відповідно до статті 14 Конституції України [1] земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Ця норма стала основою для розробки та впровадження низки законодавчих актів, спрямованих на охорону земель України. Передусім, це Земельний кодекс України, закони України «Про охорону земель», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження родючості ґрунтів», «Про державний контроль за використанням та охороною земель».

Поряд з цим частина земель потребує ще більшої, «особливої» охорони разом із об'єктами, розташованими на них. Зокрема, земельне законодавство відносить до таких «особливо цінні землі».

Земельним кодексом України [2], зокрема, частиною 1 статті 150, встановлено вичерпний перелік земель, що мають особливу цінність. Так, до особливо цінних земель відносяться землі, які належать до категорії земель сільськогосподарського призначення та вкриті чорноземами нееродованими несолонцюватими на лесових породах, лучно-чорноземними незасоленими несолонцюватими суглинковими ґрунтами, темно-сірими опідзоленими ґрунтами та чорноземами опідзоленими на лесах і глеюватими, бурими



гірсько-лісовими та дерново-буроземними глибокими і середньо глибокими ґрунтами, дерново-підзолистими суглинковими ґрунтами, коричневими ґрунтами Південного узбережжя Криму, дерновими глибокими ґрунтами Закарпаття. До особливо цінних земель відносяться також і торфовища, що знаходяться на будь-якій категорії земель з глибиною залягання торфу більше одного метра і осушені незалежно від глибини. Особлива цінність зазначених земель зумовлена виключно якісними характеристиками ґрунтів, їх природною родючістю та унікальністю.

До особливо цінних Земельний кодекс України відносить і інші землі, зокрема, землі, надані в постійне користування НВАО «Масандра» та підприємствам, що входять до його складу, землі дослідних полів науково-дослідних установ і навчальних закладів, землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, землі історико-культурного призначення, але цінність їх встановлена вже за іншими критеріями, без врахування складу ґрунтів на них.

Ґрунти є особливим об'єктом не лише аграрних, але й екологічних відносин. Саме тому у вже згаданій статті 1 Закону «Про охорону земель» закріплено визначення охорони ґрунтів — «система правових, організаційних, технологічних та інших заходів, спрямованих на збереження і відтворення родючості та цілісності ґрунтів, їх захист від деградації, ведення сільськогосподарського виробництва з дотриманням ґрунтозахисних технологій та забезпеченням екологічної безпеки довкілля».

Не зважаючи на те, що законодавство України приділяє значну увагу питанню охорони земель, в тому числі ґрунтів, реальних кроків в напрямку практичного застосування цих норм робиться вкрай мало.

Ще в 1997 році Держкомзем України (Держземагентство), розуміючи важливість проблеми збереження цінних ґрунтів для держави, вказівкою від 03.11.1997р. № 55 «Про використання, охорону та моніторинг особливо цінних земель» [3] зафіксував площу особливо цінних земель на території України, яка станом на 1 листопада 1989 року становила 14882 тис. гектарів.

Вказівкою було зобов'язано обласні управління земельних ресурсів організувати збір даних та направляти щорічно Держкомзему України інформацію про наявність та використання особливо цінних земель станом на 1 січня, організувати систематичний контроль за використанням та охороною цих земель, а також спостереження за станом їх ґрунтового покриву з метою попередження негативного впливу водної і вітрової ерозії, підтоплення, засолення, осолонцювання, забруднення важкими металами та залишками пестицидів та запобігати необґрунтованому відведенню цих земель для несільськогосподарських потреб.

Цією вказівкою було зазначено, що за період з 1989 по 1997 рр. відбулися значні зміни площі та властивостей особливо цінних земель у результаті відведення їх для несільськогосподарських потреб, впливу водної та вітрової ерозії, підтоплення, засолення, осолонцювання та інших факторів та відмічено, що у цей період не проводилися перевірки наявності, стану та використання цих земель.

На жаль, можна із певністю констатувати, що із 1997 року і по сьогодні відбулись не менш значні зміни в площах (в бік їх зменшення) та у властивостях (в бік їх погіршення) особливо цінних земель внаслідок вилучення, впливу водної і вітрової ерозії, безгосподарського і надміру інтенсивного використання та інших факторів.

Яскравою ілюстрацією зазначеного є щорічна «Національна доповідь про стан навколишнього

природного середовища в Україні у 2012 році» Міністерства екології та природних ресурсів України, де зазначено, що «До 1990 року питання збереження ґрунтів, відтворення та підвищення їх родючості були пріоритетними і мали реальну державну підтримку. У цей період виконувався практично весь комплекс робіт, спрямованих на збереження ґрунтів, а обсяг їх щорічно збільшувався. В останні два десятиліття ситуація суттєво змінилася. До мінімуму скорочені заходи з докорінного поліпшення ґрунтів, а окремі роботи взагалі не проводяться вже кілька років поспіль.

Як наслідок, спостерігається стійка тенденція погіршення якісного стану ґрунтів: зменшуються запаси гумусу, вміст поживних речовин, відбувається підкислення, засолення, деструктуризація ґрунтів. За таких умов створюється реальна загроза подальшої інтенсивної деградації ґрунтового покриву — основного засобу аграрного виробництва.»[4].

Крім того, якщо перевірки стану використання особливо цінних земель ще як-так проводяться органами Держсільгоспінспекції та правоохоронними органами, то моніторинг особливо цінних земель та облік їх площ не проводиться. Зокрема на сайті Держземагентства така інформація взагалі відсутня. Відсутні дані про стан особливо цінних земель і на сайтах інших державних органів, що здійснюють функції контролю за станом земель.

Звичайно, в такому разі, не слід дивуватися постійним порушенням земельного законодавства при використанні особливо цінних земель. Насамперед це стосується незаконного відчуження та зміни цільового призначення земельних ділянок особливо цінних земель. Ускладнюють ситуацію і відсутність достовірних планових матеріалів із зазначеними межами особливо цінних земель і невизначеність їх на місцевості.

Слід зазначити і певні недоліки у самому визначенні особливо цінних земель у Земельному кодексі України. Наприклад, до особливо цінних віднесено землі із темно-сірими опідзоленими ґрунтами та чорноземами опідзоленими без зазначення ступеню їх еродованості, хоча поруч для чорноземів несолонцюватих на лесових породах встановлено, що вони повинні бути нееродовані. Отже, значні площі земель із темно-сірими опідзоленими слабо, середньо та сильно змитими ґрунтами та чорноземами опідзоленими слабо, середньо та сильно змитими теж відносяться до особливо цінних? Це ж стосується і торфовищ мілких осушених, підстелених пісками, які мають обмежене використання та сумнівну цінність.

Не додав ясності в цьому питанні і наказ Держкомзему України від 06.10.2003 р. № 245, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 28 жовтня 2003 р. за № 979/8300 «Про затвердження переліку особливо цінних груп ґрунтів» [5], запровадивши для використання у земельному законодавстві новий термін — «особливо цінні групи ґрунтів» та не зазначивши, при цьому, мети і конкретних умов застосування наказу. Крім того, цим наказом ряд ґрунтів віднесено до особливо цінних, які статтею 150 ЗКУ до особливо цінних земель не відносяться (наприклад, підзолисто-дернові, ясно сірі і сірі опідзолени легкосуглинкові ґрунти та інші).

Не має сумніву, що на часі стало питання законодавчого врегулювання як питання визначення поняття «ґрунт», в частині визначення цього поняття як об'єкта відповідних правових відносин та об'єкта їх правової охорони, так і питання моніторингу особливо цінних земель (ґрунтів), обліку їх кількості та якості.

Потребує перегляду стаття 150 Земельного кодексу України в частині визначення переліку особ-

ливо цінних земель із особливо цінними ґрунтами, список яких має встановлювати, наприклад, Кабінет Міністрів України.

В основу такого списку повинні бути покладені агровиробничі групи ґрунтів, як найраціональніша агрономічна інтерпретація даних про ґрунтовий покрив [6]. Доцільно запровадити також особливий порядок вилучення та зміни цільового призначення особливо цінних земель (ґрунтів), де детально передбачити всі реальні аспекти правового регулювання цих дій. Про необхідність внесення змін в статтю 150 Земельного кодексу України науковці висловлюються вже давно.

Окремо слід розробити питання, пов'язані з обліком (як кількісним, так і якісним) особливо цінних земель (ґрунтів) у кадастрово-реєстраційній системі державного земельного кадастру України із широким застосуванням сучасних ГІС-технологій і даних дистанційного зондування.

Доцільно також запровадити досвід розвинених країн світу (насамперед США, Канади, країн Європейського Союзу), які вчасно усвідомили важливість охорони ґрунтів на державному рівні і законодавчо закріпили цілу систему, спрямовану на їх збереження. Як зазначає Н. Гавриш [7], у країнах Європейського Союзу усвідомили, що не може бути сприятливого навколишнього природного середовища і стійкого землекористування без добре організованого моніторингу ґрунтів. Зокрема, ще у 2006 році Європейським Союзом започатковано «Тематичну стратегію охорони ґрунтів» (Thematic Strategy for Soil Protection (COM (2006) 231), яка визначає загальні засади захисту ґрунтів усіх країн ЄС. У рамках цієї програми члени ЄС намагаються зберігати функції і властивості ґрунтів, не допустивши їх подальшу деградацію, та відновлювати родючість із врахуванням особливостей своєї території [8].

Зокрема, цікавим є досвід роботи системи охорони родючості ґрунтів на державному рівні у Німеччині [9]. Реалізація державної політики з охорони ґрунтів там здійснюється двома методами: консультативно-просвітницьким і економічним (субсидування).

Консультативно-просвітницьку діяльність серед землекористувачів щодо необхідності вжиття заходів зі збереження ґрунтів у доброму стані проводять аграрні палати, які є у кожному регіоні Німеччини. Це державні організації, що існують за рахунок коштів, які надходять від плати за землю. Аграрні палати проводять безкоштовні консультації і навчання з ефективного господарювання, раціонального використання та охорони ґрунтів. Економічний метод запровадження заходів зі збереження ґрунтів здійснюється через Спільну аграрну політику Європейського Союзу. Це система сільськогосподарських субсидій і програм ЄС, яка поділяється на два напрямки фінансування, які стимулюють землекористувачів до раціонального та ефективного використання ґрунтів та їх збереження.

При цьому контроль за дотриманням правил охорони ґрунтів здійснюється дуже просто. На початку року — перед весняним посівом — кожний землекористувач надає аграрній палаті картографічні матеріали із розміщенням культур, які він планує вирощувати в поточному році. Ця інформація заноситься до бази даних. Восени землекористувач повторно надає інформацію по фактично вирощених культурах. По наданій інформації аграрні палати роблять вибіркові перевірки достовірності даних за допомогою аерофотозйомки. Перевірці підлягають близько 3-5% господарств, які обираються довільно. Система працює без особливих затрат та достатньо ефективно. Як бачимо, нічого неможливого чи особливо-го для України в цій системі немає.

Зрозуміло, що реалізація заходів із охорони особливо цінних земель в умовах України вимагає додаткових витрат коштів і без запровадження конкретних інструментів впливу (стимулювання) до землекористувачів та власників землі не слід очікувати на поліпшення ситуації.

Та й досвід країн Європи і України свідчить, що в різних галузях народного господарства економічне стимулювання виявляється значно ефективнішим, ніж адміністративні заходи.

Зокрема, економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель згідно зі статтею 205 Земельного кодексу України передбачає податкові і кредитні пільги землекористувачам та власникам землі, що здійснюють за власні кошти заходи з охорони земель та звільнення від плати за земельні ділянки, на яких здійснюються заходи із сільськогосподарського освоєння чи поліпшення їх стану, виділення коштів державного або місцевого бюджету землекористувачам та власникам землі для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їх вини, компенсацію з бюджетних коштів за зниження доходу власникам землі та землекористувачам, що здійснюють тимчасову консервацію деградованих та малопродуктивних земель, які стали такими не з їх вини.

З метою запровадження інструментів економічного впливу пропонуються такі критерії:

- здійснення комплексу протиерозійних заходів, передбачених відповідними проектами землеустрою;
 - освоєння проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь і передбачають заходи з охорони земель;
 - створення і дотримання контурно-меліоративної організації території;
 - охорона, збереження, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, що підтверджується результатами агрохімічної паспортизації земель;
 - консервація деградованих, не з вини власників землі і землекористувачів сільськогосподарських угідь;
 - належне утримання захисних лісових смуг, своєчасне здійснення ремонту протиерозійних споруд;
 - поліпшення культуртехнічного стану земель;
 - зменшення забруднення земель агрохімікатами, відходами виробництва, радіоактивними речовинами, що підтверджується результатами агрохімічної паспортизації земель.
- З метою запровадження дієвого механізму впливу на стан охорони та раціонального використання особливо цінних земель слід забезпечити реалізацію таких заходів:
- затвердити постановою Верховної Ради України Програму охорони земель з визначенням у ній першочергових заходів та джерел фінансування;
 - розробити аналогічні програми по охороні земель в усіх областях та районах;
 - розробити схеми землеустрою на кожну адміністративну одиницю;
 - визначити цільове використання коштів, що надходять до державного бюджету від штрафів за порушення земельного законодавства, шкоди заподіяної земельним ресурсам у результаті порушень та нераціонального використання земель виключно для здійснення заходів по охороні земель;

- покласти на центральний орган виконавчої влади із земельних ресурсів функції єдиного органу в державі по виконанню заходів з охорони земель та стимулюванню землевласників і землекористувачів за здійснення землеохоронних заходів.

Для фінансового забезпечення зазначених заходів необхідно, згідно статті 55 Закону України «Про охорону земель», використовувати кошти державного і місцевого бюджетів, у тому числі кошти, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, від плати за землю, а також кошти землевласників і землекористувачів та інших джерел, не заборонених законом.

Варто звернути увагу на те, що у більшості випадків сільські, селищні та міські ради не забезпечують належне використання коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва у зв'язку з відсутністю відповідних програм, схем та проектів по охороні земель на відповідних територіях.

Значна частина цих коштів зберігається на депозитних рахунках у комерційних банках, що не припустимо в умовах прогресуючої деградації земель.

Однією з причин такого стану є недосконалість повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування по забезпеченню надходжень та раціонального використання коштів від втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва — одні здійснюють розрахунок та контролюють сплату, а інші здійснюють їх використання.

Дається взнаки і розпорощення зазначених коштів по бюджетах різних рівнів, що не дає змоги забезпечити планування їх використання та забезпечити дієвий контроль за їх надходженням.

Висновки

Правове регулювання охорони та використання особливо цінних земель поки що не має цілісності та завершеності як у правовому полі, так і практичній реалізації та потребує подальшого вдосконалення з урахуванням власного досвіду та досвіду розвинених країн. У першу чергу, необхідно врегулювати питання чіткого визначення особливо цінних земель в Земельному кодексі України й інших законодавчих та нормативних документах. Зокрема, до статті 150 Земельного кодексу України необхідно внести зміни, вилучивши з неї перелік ґрунтів та зазначивши, що перелік особливо цінних ґрунтів повинен встановлювати Кабінет Міністрів України. Необхідно запровадити систему достовірного обліку кількості та моніторинг стану особливо цінних земель.

Кабінету Міністрів України необхідно розробити та запровадити порядок економічного стимулювання використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів, в якому визначити організаційні засади, умови, підстави та механізми економічного стимулювання використання та охорони земель і підвищення родючості

ґрунтів землевласниками і землекористувачами. Критеріями економічного стимулювання мають бути відтворення і підвищення родючості ґрунтів та поліпшення їх екологічного стану відносно їх базового рівня при одержанні земель у власність або користування, що має підтверджуватися результатами агрохімічної паспортизації земель.

Для ефективного використання коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва необхідно законодавчо передбачити можливість консолідації цих коштів та покласти на центральний орган виконавчої влади із земельних ресурсів функції по розпорядженню цими коштами, а також повноваження щодо стимулювання землевласників і землекористувачів за здійснення заходів із охорони земель.

Крім економічних інструментів стимулювання, необхідно посилити і відповідальність за погіршення стану особливо цінних земель та використання їх не за цільовим призначенням, для чого внести відповідні зміни у Кримінальний кодекс України та Кодекс України про адміністративні правопорушення.

Література

1. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР зі змінами та доповненнями // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — С. 141.
2. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року зі змінами та доповненнями // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3-4. — С. 27.
3. Про використання, охорону та моніторинг особливо цінних земель. Вказівка Державного комітету України по земельних ресурсах від 03 листопада 1997 року № 55.
4. Міністерство екології та природних ресурсів України. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2012 році. К. ПВТП «LAT&K».
5. Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах від 06.10.2003 року № 245 «Про затвердження переліку особливо цінних груп ґрунтів» // Офіційний вісник України від 21.11.2003 — 2003. — № 45. — С. 53.
6. Канаш О. Повертаємося до проблеми особливо цінних земель // Землеустрій і кадастр. — 2011. — № 1. — С. 53-59.
7. Гавриш Н. Міжнародний досвід правового регулювання, використання, відтворення та охорони ґрунтів // Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини. — 2012. — Випуск 31. — С. 208-217.
8. Thematic Strategy for Soil Protection (COM (2006) 231. http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/environment/.
9. Панасенко В. Досвід Німеччини у сфері раціонального використання і збереження ґрунтів // Землепорядний вісник. — 2012. — № 11. — С. 6-8.

SECURITY OF INSTITUTIONAL SAFETY OF LANDS OF PARTICULAR VALUE

Lyushyn V.

In the article the ways for improvement the system of monitoring the usage of particularly valuable land and landscapes are suggested. The areas and measures regarding security of institutional safety and preserving of lands of particular value are defined.

Keywords: land, particularly valuable lands, especially valuable soils, legal regulation of particularly valuable lands.

Lyushyn Vitaliy, researcher of the Institute of Agroecology and Environmental NAAS of Ukraine, director of State Enterprise «Rivne research and design institute of land management», W_Lyushyn@ukr.net

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОХРАНЫ ОСОБО ЦЕННЫХ ЗЕМЕЛЬ

Люшин В.

В статье предложены пути совершенствования системы контроля за использованием особо ценных земель и почв. Обоснованы направления и мероприятия по организационно-правовому обеспечению охраны и сохранения особо ценных земель.

Ключевые слова: земля, особо ценные земли, особо ценные почвы, правовое регулирование особо ценных земель в Украине.

Люшин Виталий, соискатель Института агроэкологии и природопользования НААН Украины, директор Государственного предприятия «Ровенский научно-исследовательский и проектный институт землеустройства», W_Lyushyn@ukr.net

