

ПРОБЛЕМИ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА. ЗЕМЕЛЬНЕ ТА АГРАРНЕ ПРАВО

Гавриш Н.С.

ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИКОРИСТАННЯ, ВІДТВОРЕННЯ ТА ОХОРОНИ ҐРУНТІВ

УДК 631.4:349.41

Проблеми функціонування економічного механізму охорони навколишнього природного середовища є на сьогодні предметом переважно економічних досліджень, що зумовлено характером самої проблеми, яка виникла на стику економіки, екології та права.

В еколого-правовій літературі еколого-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища розглядався переважно в рамках загальної теорії екологічного права (С.А. Боголюбов, М. М. Брінчук, А. К. Голіченков, О. С. Колбасов, В.В. Петров, В. М. Розовський, В. І. Андрейцев, Б. В. Єрофеев, А.П. Гетьман, М. І. Васильєва, В. Б. Басай, М. В. Краснова, Н.Р. Малишева, О. В. Новікова, Л. С. Решетняк, І. І. Каракаш, Н.І. Титова, В. Л. Мунтян, Ю. С. Шемшученко, С. М. Кравченко та інші).

Окремі елементи економічного механізму стали предметом правових досліджень у монографічних роботах і наукових статтях М. М. Брінчука (у контексті екологічних аспектів приватизації та банкрутства), А. К. Голіченкова (у взаємозв'язку з проблемами екологічного контролю), Г. А. Волкова (проблеми плати за розміщення відходів), Б. Г. Розовського (матеріальне стимулювання природоохоронної діяльності), М. В. Красної (формування інституту відповідальності в природоохоронному законо-

давстві України), П. Ф. Кулинич (роль економічних стимулів у забезпеченні охорони і належного використання земель сільськогосподарського призначення), Н. І. Титової (теоретичні проблеми правового регулювання матеріальної відповідальності робітників сільськогосподарських підприємств), І. І. Каракаша (правове регулювання взаємодії суспільства з природним середовищем) та інші.

Економічний механізм є складовою загального механізму регулювання відносин у сфері «суспільство-природа». Регуляторами цих відносин є не тільки право, але й інші чинники, а саме: політичні, фінансові, інвестиційні, бюджетні, соціально-психологічні. Одним з найпотужніших регуляторів є економіка, оскільки її об'єктивні закони володіють не меншою, а може й більшою силою впливу, ніж право. Однак взаємодія між економічними інтересами й екологічними цілями в рамках економічного механізму не можуть бути реалізовані без права. Економічний механізм охорони навколишнього природного середовища в його широкому розумінні – це насамперед система, інфраструктура (правова, організаційна, інституціональна), необхідна для спрямованої дії відповідних економічних чинників з метою досягнення розумного балансу екологічних і економічних інтересів суспільства [1, с. 11].

Економічний механізм як правова категорія розглядається як економічний механізм реалізації еколого-правових норм і всього екологічного права загалом, а також як опосередкований правом механізм регулювання відносин у сфері охорони навколишнього природного середовища з використанням таких економічних інструментів як платежі, податки, пільги, ціни, субсидії тощо.

Аналіз існуючих за чинним законодавством економічних механізмів забезпечення охорони навколишнього природного середовища показав, що економічний механізм визначається як комплекс взаємопов'язаних заходів, спрямованих на підвищення зацікавленості землевласників і землекористувачів у збереженні і відтворенні корисних властивостей земельних ресурсів у процесі їхнього господарського та іншого використання.

У Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» економічні заходи передбачають: взаємозв'язок усієї управлінської, науково-технічної та господарської діяльності підприємств, установ та організацій з раціональним використанням природних ресурсів та ефективністю заходів з охорони навколишнього природного середовища на основі економічних важелів; визначення джерел фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; встановлення лімітів використання природних ресурсів, скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище та на утворення і розміщення відходів; встановлення нормативів збору і розмірів збору за використання природних ресурсів, викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, на утворення та розміщення відходів та інші види шкідливого впливу; надання підприємствам, установам і організаціям, а також громадянам податкових, кредитних та інших пільг за умови впровадження ними маловідходних, енерго- і ресурсоощадних технологій і нетрадиційних видів енергії, здійсненні інших ефективних заходів з охорони навколишнього природного середовища; відшкодування в установленому порядку збитків, завданих порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

У системі еколого-економічних інструментів важливим є економічне стимулювання заходів з раціонального використання та охорони природних ресурсів. Сукупність стимулів, передбачена ст. 48 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», які здійснюються шляхом: 1) отримання податкових пільг; 2) пільгове кредитування; 3) можливість застосування підвищених норм амортизації основних фондів; 4) звільнення від оподаткування фондів охорони навколишнього природного середовища; 5) фінансування фондами охорони навколишнього природного середовища на договірних умовах суб'єктів, які реалізують заходи з охорони навколишнього природного середовища.

У Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» статтями 43, 44 і 45 передбачено збори за спеціальне використання природних ресурсів, за забруднення навколиш-

нього природного середовища та за погіршення якості природних ресурсів. У ст. 45 констатується, що збір за погіршення якості природних ресурсів, а саме зниження родючості ґрунтів, продуктивності лісів, рибопродуктивності водойм тощо у результаті володіння і користування встановлюється на основі нормативів, які визначає Кабінет Міністрів України, а збори здійснюються за рахунок прибутку, що залишається у їхньому розпорядженні. Однак нормативи щодо погіршення якості ґрунтів не розроблені, що свідчить про неефективність дії рекомендованих заходів. Такі нормативи необхідно розробити на регіональному рівні, використовуючи вдосконалену схему природно-сільськогосподарського районування території України [2, с. 3].

Економічне стимулювання – це позитивне стимулювання, економічне заохочення, насамперед з боку держави, яке виражається у наданні додаткових фінансових переваг суб'єктам, що здійснюють екологічно значиму діяльність. До числа позитивних стимулів належать пільги по різних категоріях податку у вигляді повного або часткового звільнення їх від оплати, застосування знижених ставок, податкових канікул, бюджетні пільги у вигляді бюджетних субвенцій і субсидій, бюджетних кредитів та інвестицій, пільги з митного збору тощо [1, с. 45]. У сучасному земельному законодавстві економічне стимулювання як один із механізмів управління землекористуванням і охорони ґрунтів належного правового розвитку не отримало.

У природокористуванні для активізації діяльності особи завжди використовувалася система стимулів. Одним із основних видів стимулу є заохочення. Окрім заохочення, спонукальними причинами (стимулами) можуть виступати суб'єктивні права, законні інтереси, пільги, переваги, привілеї, правові імунітети тощо [3, с. 99, 101].

Аналізуючи систему економічного стимулювання охорони земель і ґрунтів у країнах з розвинутою ринковою економікою, П. Ф. Кулинич констатує чутливість товаровиробників до економічних чинників, які спричинені рішенням органів влади, оскільки вони досить ефективно впливають на діяльність фермерів щодо

використання та охорони використовуваних ними сільськогосподарських земель [4, с. 583]. У зв'язку з цим у багатьох європейських країнах застосовують різні ґрунтозахисні технології і зокрема систему консервативного землеробства, яка спрямована на збереження біорізноманіття, складу та властивостей ґрунтів, їхній захист від деградаційних процесів – ерозії, дефляції, втрати гумусу, ущільнення, обезструктурення, підкислення, засолення, осолонцювання тощо. Такі технології є підставою для надання фермерам прямих фінансових субсидій [5, с. 16].

На принципах стимулювання ґрунтується правова система в країнах Європейського Союзу, яка також використовує дозвільний підхід у регулюванні суспільних відносин. В Україні часто використовують адміністративні заходи впливу. Тому для використання сучасних методів забезпечення законодавчих вимог, підкріплених економічними стимулами, необхідне проведення конвергенції екологічного законодавства України і ЄС [6, с. 26].

В Україні економічні інструменти не завжди є ефективними стосовно стимулювання землевласників і землекористувачів щодо охорони земель і ґрунтів. На думку П. Ф. Кулинич, в земельному законодавстві України доцільно використовувати дві групи правових норм, а саме: ті, які жорстко регламентують діяльність у сфері охорони земель сільськогосподарського земельного фонду; і заохочувальні норми, якими закріплені правові стимули для вжиття суб'єктами земельних відносин заходів з охорони і належного використання сільськогосподарських угідь, у тім числі ґрунтів [4, с. 587].

В юридичній літературі зазначається, що майже на всіх етапах розвитку суспільства метод заохочування існував як додатковий метод правового впливу. Як зазначає О. М. Мельник, потяг до заохочення (стимулу) є сильнішим від потягу уникнути покарання (обмеження), тому право стимулюючі заходи є переважаючими в системі правового регулювання [7, с. 165]. Економічне стимулювання в сучасному земельному законодавстві розглядається як один із механізмів у галузі землекористування і охорони земель, зокрема використання, відтворення та охорони ґрунтів,

належного правового розвитку не отримало. Законодавча база з цієї проблеми складається із розділу 35 «Економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель» (статті 205 і 206) та статті 27 Закону України «Про охорону земель». Як раніше зазначалося, в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» розділ X і зокрема ст. 48 присвячені стимулюванню в системі охорони навколишнього природного середовища, а ст. 45 наголошує на зборах за погіршення якості природних ресурсів, зокрема зборах за зниження родючості ґрунтів.

Виходячи зі змісту ст. 205 ЗК України, констатуємо, що про економічне стимулювання раціонального використання, відтворення та охорону ґрунтів не йдеться. Враховуючи той факт, що поняття «ґрунти» в юридичному аспекті пов'язане з природною властивістю родючості, а отже, зі значенням їх як основного і незамінного засобу виробництва продукції сільського господарства, вважаємо, що заходи економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель, передбачені ст. 205 ЗК України, рівнозначно стосуються і ґрунтів [8, с. 14].

На думку Н. І. Титової, логічним буде до переліку об'єктів, які становлять власність українського народу, після слова «земля» додати «ґрунти» [9, с. 215]. Окрім того, часто вживають термін «ґрунти земель». Таке змістовне трактування терміну «ґрунти» сприяло б ощадливому ставленню до них і раціональному господарському використанню їх, а також розвитку законодавства про охорону ґрунтів. Поняття «ґрунти» юридичне, притаманне лише землям сільськогосподарського призначення, які становлять пріоритетну категорію земель України. Водночас функціонування ґрунтів як основного засобу виробництва без землі неможливе в широких масштабах, принаймні поки що. Тому поняття «ґрунту» як самостійного об'єкта еколого-правових відносин повинно широко застосовуватися в екологічному праві України [10, с. 347].

Зазначимо, що положення ст. 205 Земельного Кодексу України певною мірою відтворені у ст. 27 Закону України «Про охорону земель», в якій передбачено економічні стимули стосовно підвищення родючості ґрунтів.

Задекларовані норми названих статей отримали частковий розвиток в окремих Законах і підзаконних актах. Так, у п. 8.1.2 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» констатується, що витрати на капітальне поліпшення якості земель, не пов'язані з будівництвом, підлягають амортизації. За землі, що перебувають у тимчасовій консервації або у стадії сільськогосподарського освоєння (ч. 2 ст. 12 Закону України «Про плату за землю»), земельний податок не сплачується. Стосовно кредитних пільг, то ці механізми законодавством не передбачені, тоді як в інших країнах ці стимули є головними і найбільш ефективними.

Якщо в суспільстві існує потреба в поліпшенні ґрунтів земель, стан яких не порушувався, необхідно встановити можливість економічного стимулювання будь-якого поліпшення, якщо це буде підвищувати агропромислові властивості ґрунтів земель.

В Україні згідно з Порядком використання коштів державного бюджету на оплату робіт з докорінного поліпшення земель, затвердженого Мінагрополітики і Мінфіном (27.02.02 наказ № 58(136)), виділені кошти використовуються підприємством агропромислового комплексу виключно для проведення хімічної меліорації, на вапнування дуже кислих і кислих ґрунтів, гіпсування сильно- і середньоосолонцюваних ґрунтів. Однак, як показує досвід багатьох господарств, зокрема на зрошуваних чорноземах і темно-каштанових ґрунтах півдня України, які зазнали різного ступеня осолонцювання, гіпсування із застосуванням фосфогіпсу не завжди є ефективним через порушення технології внесення меліоранта, перевищення в ньому ГДК флюору і проведення на невеликих площах [11, с. 212].

Стимулювання не може обмежуватися вапнуванням і гіпсуванням ґрунтів, а повинно проводитися в усіх випадках, коли може бути досягнутий економічний чи екологічний ефект для певної територіальної громади. Необхідно також конкретизувати перелік випадків державного фінансування відповідних заходів з раціонального використання та охорони ґрунтів і земель.

Важливими є питання про компенсацію зниження доходу внаслідок тимчасової консервації земель (п. 2 ч. 1 ст. 205 ЗК України).

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 19.07.2006 р. № 998 затверджено Порядок збирання, використання та поширення інформації про спустелення та деградацію земель. Кожні п'ять років слід подавати відомості про характеристику ґрунтів за грубизною гумусового горизонту, вмістом гумусу та поживних речовин, гранулометричним складом ґрунтів, еродованістю, кам'янистістю, засоленістю, солонцюватістю, кислотністю, перезволоженням, заболоченістю, забрудненням як продуктами хімізації сільського господарства, так і техногенним, включаючи радіонуклідне; крутизну схилів, характеристику культуртехнічного стану природних кормових угідь.

Стосовно забруднення ґрунтів, то відомості до Мінприроди повинні щороку подавати Держгідромет, Мінагрополітики, МНС. Узагальнені матеріали Мінприроди зобов'язане публікувати і розміщати на своєму сайті для використання органами виконавчої влади для прийняття відповідних рішень, а також для інформування громадськості.

Нереалістичним є завдання в частині передачі Мінприроди п'ятирічних звітів щодо якісного стану ґрунтів, адже ґрунтові обстеження та інші пошукові роботи на території України за роки незалежності не проводилися. Отож буде сумнівною як об'єктивність, так і значимість результатів майбутніх аналізів і прогнозів, здійснених згідно з п. 3 цього Порядку. За матеріалами, що надаються відповідними органами виконавчої влади щодо деградації ґрунтів і земель згідно зі згаданим Порядком, важко визначитись із практичним застосуванням з метою проведення економічного стимулювання.

Згідно зі ст. 172 ЗК України значно простіше визначити малопродуктивні землі, які підлягають консервації. Однак здійснення стимулювання консервації земель стримується тим, що практично не проводиться фінансування відповідних заходів [12, с. 37]. Як зазначає П. Ф. Кулинич, законодавчій практиці щодо еко-

номічного стимулювання у сфері земельних відносин притаманні істотні недоліки [4, с. 590].

Основною підставою для надання економічних стимулів землекористувачам має стати укладання і виконання ними договорів про співпрацю з місцевими відділеннями Державної служби охорони ґрунтів, у рамках яких доцільно передбачати здійснення комплексу заходів з охорони, відновлення чи поліпшення родючості ґрунтів та інших характеристик сільськогосподарських земельних ділянок.

На переконання П. Ф. Кулинича, одним із правових утворень земельного права України, яке має «пройти випробування» на доцільність подальшого функціонування, є інститут відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва [13, с. 125]. Порядок відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва був деталізований багатьма урядовими постановами.

У ст. 92 Земельного Кодексу України в редакції від 13.03.1992 р. було встановлено, що кошти, які надходили у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва, повинні бути використані для освоєння нових земель, підвищення родючості ґрунтів, поліпшення угідь та охорони земель. У правовому регулюванні відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва відбулися зміни із прийняттям нині чинного Земельного Кодексу України. Цим Кодексом (ст. 208) був встановлений перелік випадків, коли вчинялися дії, які хоча і спричиняли втрати сільськогосподарського виробництва, однак ті, хто вчиняв такі дії, звільняються від відшкодування затрачених втрат.

На думку П. Ф. Кулинича, в сучасних умовах юридична природа відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва істотно змінилася. З трьох первісних його функцій – компенсаційної, регулятивної та охоронної – фактично збереглися лише дві останні. Щодо вдосконалення регулятивної функції доцільно взяти до уваги необхідність екологізації сільськогосподарського використання земель, що знайшло своє відображення в законах України «Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України» (від 21 вересня 2000 р.) і

«Про екологічну мережу України» (від 24 червня 2004 р.). Необхідно кардинально змінити порядок збирання та використання коштів, що надходять від втрат сільськогосподарського виробництва. На думку В. В. Медведєва та П. Ф. Кулинич, доцільно концентрувати такі кошти на рахунках Фонду економічного стимулювання охорони і використання земель сільськогосподарського призначення Державної служби охорони ґрунтів, яка має бути створена відповідно до ст. 9 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» (від 19 червня 2003 р.) [14, с. 14; 4, с. 585].

Державна служба охорони ґрунтів як спеціалізований орган у сфері охорони та використання сільськогосподарських земель зможе цілеспрямовано використовувати кошти, які надходять як компенсація втрат сільськогосподарського виробництва, на забезпечення відтворення властивостей та підвищення родючості ґрунтів, культуртехнічного стану сільськогосподарських угідь, що залишаються у сфері сільського господарства.

1. Петрова Т. В. *Проблеми правового забезпечення економічного механізму охорони оточуючої середовища* / Т. В. Петрова. Дисс. ... д-ра юрид. наук. – Москва, 2000. – 288 с.
2. Осипчук С. О. *Природно-сільськогосподарське районування України* / С. О. Осипчук. – К.: Урожай, 2008. – 200 с.
3. Луценко І. *Правове стимулювання та правовий стимул як взаємопов'язані категорії* / І. Луценко // *Право України*. – 2008. – № 11. – С. 97–102.
4. Кулинич П. Ф. *Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: монографія* / П. Ф. Кулинич. – К.: Логос, 2011. – 668 с.
5. Медведєв В. В. *Заходи стимулювання впровадження ґрунтоохоронної технології у європейських країнах* / В. В. Медведєв // *Вісник аграрної науки*. – 2010. – № 6. – С. 15–17.
6. Лозо В. І. *Правові основи екологічної стратегії Європейського Союзу* / В. І. Лозо. – Харків: Право, 2008. – 251 с.
7. Мельник О. М. *Ефективність правового регулювання та її співвідношення зі стимулами та заохоченнями* / О. М. Мельник // *Правова держава: зб. наук. праць*. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2009. – Вип. 20. – С. 158–166.

8. Гавриш Н. С. Теоретико-правові засади основних понять і термінів щодо раціонального використання та охорони ґрунтів / Н. С. Гавриш // Вісник Національного ун-ту «Одеська юридична академія». – Одеса, 2011. – С. 8–15.
9. Титова Н. І. Правові аспекти охорони земель / Н. І. Титова // Зб. наук. праць Міжнар. конф. «Генеза, географія та екологія ґрунтів». – Львів, 1999. – С. 214–216.
10. Гавриш Н. С. Ґрунти як об'єкт правової охорони / Н. С. Гавриш // Вісник Львівського ун-ту. Сер. юрид. – Львів, 2000. – Вип. 5. – С. 346–349.
11. Позняк С. П. Орошаемые черноземы юго-запада Украины / С. П. Позняк. – Львов, 1997. – 240 с.
12. Греков Л. Економічне стимулювання раціонального використання земель / Л. Греков, А. Юрченко, А. Мірошніченко // Землевпорядний вісник. – 2008. – № 1. – С. 34–38.
13. Кулинич П. Ф. Відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва як засіб охорони сільськогосподарських земель: правові питання / П. Ф. Кулинич // Часопис Київського університету права. – 2007. – № 2. – С. 121–126.
14. Медведев В. В. Служба охорони ґрунтів України: актуальність, функції, перспективи / В. В. Медведев, С. Н. Булигін, О. Г. Тараріко, В. І. Бураков // Агрохімія і ґрунтознавство. Ч. 1. – Харків, 1998. – С. 11–15.

Гавриш Н. С. Економіко-правові засади використання, відтворення та охорони ґрунтів

Розглядаються питання економічного стимулювання заходів із раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища. Проаналізовано стан законодавчих актів України щодо економічного стимулювання використання, відтворення та охорони ґрунтів. Охарактеризовано шляхи вдосконалення регулятивної та охоронної функцій відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва на відновлення властивостей та підвищення родючості ґрунтів.

Ключові слова: ґрунт, землі сільськогосподарського призначення, економічні стимули, охорона ґрунтів, раціональне використання, законодавчі акти.

Гавриш Н. С. Экономико-правовые основы использования, воспроизводства и охраны почв

Рассматриваются вопросы экономического стимулирования мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей природной среды. Проанализировано состояние законодательных актов Украины относительно экономического стимулирования использования, воспроизводства и охраны почв. Охарактеризованы пути совершенствования ре-

Особливості правового режиму підземних вод в Україні та Російській Федерації: порівняльний аналіз регулятивної та охротної функцій возмещення потерь сільськогосподарського виробництва на відновлення властивостей та підвищення плідності ґрунтів.

Ключевые слова: ґрунт, землі сільськогосподарського призначення, економічні стимули, охорона ґрунтів, раціональне використання, законодавчі акти.

Havrysh N.S. Economic and legal approaches to the using, restoration and protection of soils

The issues of economic approaches for sustainable use of natural resources and environmental protection have been described. The state legislative acts of Ukraine on economic incentives for the use, restoration and protection of soils have been analyzed. The approaches to improving the regulatory and safety functions of compensation for loss of agricultural production to restore properties and improve soil fertility have been provided.

Keywords: soil, agricultural land, economic incentives, soil protection, sustainable use, legal acts.

Грицан О.А.

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ПІДЗЕМНИХ ВОД В УКРАЇНІ ТА РОСІЙСЬКІЙ ФЕДЕРАЦІЇ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

УДК 349.028:622

Одним із найцінніших ресурсів планети Земля є підземні води. Сфера їх використання у народному господарстві надзвичайно широка: прісні підземні води або води з незначним ступенем мінералізації використовуються для задоволення питних потреб населення, мінеральні та термальні – з лікувальною метою, промислові – для вилучення корисних компонентів. Тому ряд держав на законодавчому рівні закріплюють особливі вимоги щодо охорони та використання цього природного ресурсу.

Аналіз законодавства про надра, а також екологічного, податкового та водного законодавства України свідчить про неоднозначний підхід вітчизняного законодавця до встановлення правового режиму підземних вод. Це, у свою чергу, може створювати низку труднощів для правозастосовчої діяльності. За таких обставин актуальним видається дослідження досвіду правового регулювання аналогічних відносин у сусідніх державах, зокрема – в Російській Федерації (далі - РФ).