

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ЯК ПЕРЕДУМОВА СТАЛОГО РОЗВИТКУ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ

ГОШТИНАР Світлана Леонідівна - кандидат юридичних наук, доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права, Національний університет «Одеська національна академія»

В статье рассматриваются правовые проблемы регламентации охраны земель сельскохозяйственного назначения как необходимого условия стабильного развития агропромышленного комплекса Украины. Улучшение состояния земель открывает значительные резервы для увеличения объемов производства сельскохозяйственной продукции и обеспечивает существенное оздоровление экологических условий жизни человека. Именно поэтому охрана земель в условиях обострения экологической ситуации в Украине должна стать одним из наиболее важных направлений государственной политики.

Ключові слова: землі сільськогосподарського призначення, родючість ґрунтів, земельна ділянка, охорона земель, забруднення земель, засмічення земель.

Постановка проблеми

Серед багатьох проблем, що стоять сьогодні перед людством, однією з найважливіших є охорона земель сільськогосподарського призначення від деградації і підвищення їх родючості. Збереження земель сільськогосподарського призначення від деградації, від шкідливого техногенного впливу, підвищення їх родючості є проблемою глобальною, проблемою планетарного значення. Землі сільськогосподарського призначення були, є та будуть основною умовою виживання теперішніх і майбутніх поколінь, середовищем їх існування, джерелом матеріального добробуту. Значна частина сільськогосподарських угідь піддана забрудненням техноген-

ного характеру: викидами промислових підприємств, підприємствами паливно-енергетичного комплексу, в результаті розробки родовищ корисних копалин і влаштування звалищ відходів. Найбільше забруднюються ґрунти навколо великих промислових підприємств (особливо хімічної і металургійної промисловості), великих міст, транспортних шляхів, де можливе формування техногенних пустель.

Аналіз останніх наукових досліджень

Проблеми правової охорони земель сільськогосподарського призначення досліджувались багатьма фахівцями в галузі аграрного, земельного та екологічного права України, зокрема, Ю.С. Шемшученком, В.І. Семчиком, О.О. Погрібним, М.В. Шульгою, П.Ф. Кулиничем, В.В. Носіком та ін. У зв'язку з тим, що в останні роки посилюється негативний вплив промисловості на землі сільськогосподарського призначення, дана проблематика підлягає детальному вивченню.

Завданням даної публікації є визначення основних заходів охорони земель сільськогосподарського призначення, які спрямовані на боротьбу з природними та штучними процесами, що погіршують стан ґрунтів.

Виклад основного матеріалу

Переходячи до викладення основного матеріалу, хочемо зазначити, що еконо-

міці України притаманна висока питома вага ресурсномістких та енергоємних технологій, впровадження та нарощування яких здійснювалося найбільш «дешевим» способом – без будівництва відповідних очисних споруд. Це було можливим за відсутності ефективно діючих правових, адміністративних та економічних механізмів землекористування та без урахування вимог охорони довкілля. Ці та інші чинники, зокрема низький рівень екологічної свідомості суспільства, призвели до значної деградації довкілля України, надмірного забруднення поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря і земель, нагромадження у дуже великих кількостях шкідливих, у тому числі високотоксичних, відходів виробництва. Такі процеси тривали десятиріччями і призвели до різкого погіршення стану здоров'я людей, зменшення народжуваності та збільшення смертності, а це загрожує вимиранням і біологічно-генетичною деградацією народу України.

Основними причинами низької віддачі земельного потенціалу в Україні є безгосподарне ставлення до землі, тривала відсутність реального власника, помилкова стратегія максимального залучення земель до обробітку, недосконалі техніка і технологія обробітку землі та виробництва сільськогосподарської продукції, не виважена цінова політика, недотримання науково обґрунтованих систем ведення землеробства і, зокрема, повсюдне недотримання сівозмін, внесення недостатньої кількості органічних добрив, низький науково-технічний рівень проектування, будівництва та експлуатації меліоративних систем, недосконала система використання і внесення мінеральних добрив та невиконання природоохоронних, комплексно-меліоративних, протиерозійних та інших заходів.

Особливістю земельних ресурсів України є потенційно висока їх родючість. За різними оцінками, України володіє від 8 до 15 % світових запасів чорноземів, які є найродючішою частиною земельних ресурсів планети. Територія нашої країни складає 60,3 млн. гектарів, зокрема рілля – 32,8 млн. гектарів. Розораність сільсько-

господарського земельного фонду нашої країни є найвищою у світі і становить 72 %, а в деяких областях – 88 % [1, С. 349-350].

Якісний стан земельного фонду постійно погіршується. В окремих районах, де проведено осушення земель, відбувається неконтрольоване зниження рівня ґрунтових вод, зменшення потужності органічної маси, а в районах зрошення – підтоплення і засолення ґрунтів, деградація чорноземів, що призвело до негативних екологічних наслідків у районах Полісся та на півдні України. Нині 14,8 відсотка загальної площі поливних земель піддаються еродуванню, 1,5 відсотка – перезволоженню, понад 4 відсотки є солонцюваті та засолені. Збільшення мінералізації ґрунтових вод загрожує вторинним засоленням земель. Майже на всіх землях спостерігається неухильне зниження вмісту гумусу в ґрунтах.

Розвиток різних форм власності та господарювання на землі без суворого і надійного державного екологічного та митного контролю за ввезенням небезпечних відходів, брак відповідної законодавчої бази призводять до споживацького ставлення до землі. Використання у великій кількості мінеральних добрив, пестицидів та інших хімічних препаратів разом з промисловим і радіаційним забрудненням може ще більше ускладнити екологічну ситуацію в Україні, знизити відтворювальну здатність біосфери та екологічну стійкість агроландшафтів.

Негативний вплив виробничих підприємств на землі сільськогосподарського призначення нерідко може мати незворотні наслідки. Як зазначає Ю.С. Шемшученко, в умовах науково-технічного прогресу на формування якості довкілля значно впливають фактори антропогенного характеру і передусім підприємства різних галузей промислового виробництва [2, с. 141]. Враховуючи великий ступінь потенційно можливого негативного впливу підприємства на землі сільськогосподарського призначення, актуального характеру набувають питання законодавчого закріплення запровадження інноваційних технологій маловідходного чи безвідходного виробництва.

Враховуючи масштаби та інтенсивність негативного антропогенного впливу промисловості на землі сільськогосподарського призначення, актуального характеру набуває визначення цілей і завдань охорони земель. Основною метою правової охорони земель сільськогосподарського призначення від забруднення є їх захист від шкідливого антропогенного впливу, відновлення їх продуктивності, а також відтворення і підвищення родючості ґрунтів. Земельне законодавство передбачає основні завдання охорони земель. Відповідно до ст. 63 Земельного кодексу України завданнями охорони земель є забезпечення збереження та відтворення земельних ресурсів, екологічної цінності природних і набутих якостей земель [3].

Відповідно до Закону України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 року, охорона земель сільськогосподарського призначення забезпечується на основі реалізації комплексу заходів щодо збереження продуктивності сільськогосподарських угідь, підвищення їх екологічної стійкості та родючості ґрунтів, а також обмеження їх вилучення (викупу) для несільськогосподарських потреб [4]. Зміна цільового призначення земель сільськогосподарського призначення допускається лише за умови обґрунтування доцільності такої зміни в порядку, визначеному законом. У разі вилучення (викупу) земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб забезпечується пріоритет максимального збереження продуктивних земель.

Захист земель сільськогосподарського призначення від ерозії, селів, підтоплення та інших видів деградації здійснюється на основі реалізації заходів, передбачених державними і регіональними програмами, відповідно до робочих проектів рекультивациі, захисту земель від ерозії та іншої документації із землеустрою.

Землі сільськогосподарського призначення екстенсивного використання – пасовища, луки, сіножаті тощо віднесені Законом України «Про екологічну мережу України» до складових структурних елементів екомережі [5].

Правова охорона земель сільськогосподарського призначення являє собою їх охорону і захист від негативних впливів, що призводять до їх деградації, забрудненню, зниженню родючості. Враховуючи передбачене ст. 23 Земельного кодексу України пріоритетне становище земель сільськогосподарського призначення в складі земельного фонду України, чинне законодавство дозволяє здійснювати охорону саме земель сільськогосподарського призначення. Охорона земель сільськогосподарського призначення здійснюється шляхом стимулювання природоохоронних технологій виробництва і компенсаційних виплат власникам землі, землекористувачам, у тому числі орендарям. Необхідність застосування природоохоронних технологій для підвищення ефективності охорони навколишнього середовища і земель сільськогосподарського призначення відіграє надзвичайно важливу роль. Чинне законодавство вимагає від потенційних забруднювачів земель сільськогосподарського призначення впроваджувати у виробництво ефективні природоохоронні технології. Безумовно, це позитивно впливає на зниження рівня промислового забруднення земель сільськогосподарського призначення.

До підприємств, що є потенційними джерелами забруднення земель сільськогосподарського призначення, законодавством висуваються додаткові екологічні вимоги, що обумовлюються необхідністю недопущення негативного антропогенного впливу на землі сільськогосподарського призначення чи мінімізації такого впливу. Об'єктивні вимоги законодавства виходять з того, що негативний антропогенний вплив на землі сільськогосподарського призначення легше попередити, ніж ліквідувати наслідки. У зв'язку з цим принципового значення набуває всебічний екологічний аналіз і правильна оцінка будівель підприємств і комплексів виробничих підприємств. Відповідно до ст. 45 Закону України «Про охорону земель», господарська та інша діяльність, яка зумовлює забруднення земель і ґрунтів понад установлені гранично допустимі

концентрації небезпечних речовин, забороняється.

Відсутність сучасних інноваційних технологій, установок і споруд з очищення, знешкодження та утилізації шкідливих відходів, викидів до рівня гранично допустимих нормативів, а також засобів контролю за забрудненням земель сільськогосподарського призначення є підставою для заборони введення підприємства в експлуатацію.

Заходи економічного стимулювання впровадження заходів щодо використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів передбачені ст. 27 Закону України «Про охорону земель». До них законодавство відносить надання податкових і кредитних пільг фізичним і юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи щодо захисту земель від ерозії, підвищення родючості ґрунтів та інші заходи, передбачені загальнодержавними і регіональними програмами використання та охорони земель; звільнення землевласників і землекористувачів від плати за землю, за земельні ділянки, на яких виконуються роботи з меліорації, рекультивациі, консервації земель та інші роботи щодо охорони земель на період тимчасової консервації, будівництва та сільськогосподарського освоєння земель відповідно до затвердженої документації із землеустрою; компенсування сільськогосподарським товаровиробникам недоодержаної частки доходу внаслідок консервації деградованих, малопродуктивних, а також техногенно забруднених земель; застосування прискореної амортизації основних фондів землеохоронного і природоохоронного призначення. Компенсація витрат, понесених землевласниками та землекористувачами на покращення екологічного стану земель та підвищення родючості ґрунтів, провадиться за рахунок коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів відповідно до загальнодержавних і регіональних програм охорони земель. Підставою для розгляду питання про економічне стимулювання заходів щодо використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів є заява чи клопотання землев-

ласників і землекористувачів до органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, які здійснюють регулювання у сфері охорони земель, за місцезнаходженням земельної ділянки. До заяви чи клопотання додається висновок органів виконавчої влади з питань аграрної політики про покращення екологічного стану земель і підвищення родючості ґрунтів згідно з даними агрохімічного паспорта земельної ділянки.

Необхідно також відзначити, що метою правової охорони земель сільськогосподарського призначення від промислового забруднення є не тільки недопущення такого негативного впливу, але й відновлення земель, підданих техногенному забрудненню і деградації. Цілі і завдання правової охорони земель визначають і зміст правової охорони земель сільськогосподарського призначення. Земельний кодекс України в ст. 164 визначає, що охорона земель включає: обґрунтування і забезпечення досягнення раціонального землекористування; захист сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників від необґрунтованого їх вилучення для інших потреб; захист земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, переосушення, ущільнення, забруднення відходами виробництва, хімічними та радіоактивними речовинами та від інших несприятливих природних і техногенних процесів; збереження природних водно-болотних угідь; попередження погіршення естетичного стану та екологічної ролі антропогенних ландшафтів; консервацію деградованих і малопродуктивних сільськогосподарських угідь.

Чинне законодавство визначає, що господарська та інша діяльність, яка зумовлює забруднення земель і ґрунтів понад встановлені гранично допустимі концентрації небезпечних речовин, забороняється.

Відповідно до ст. 167 Закону України «Про охорону земель» передбачає, що нормативи гранично допустимих концентрацій небезпечних речовин у ґрунтах, а також перелік цих речовин затверджуються спеціально уповноваженими орга-

нами виконавчої влади у галузі охорони здоров'я та санітарного нагляду, екології та природних ресурсів.

Забруднені небезпечними речовинами земельні ділянки використовуються з дотриманням встановлених обмежень, вимог щодо запобігання їх небезпечному впливу на здоров'я людини та довкілля. Рівень забруднення ґрунтів враховується при наданні земельних ділянок у користування, вилученні з господарського обігу та зміні характеру і режиму використання.

Техногенне забруднені землі – це землі, забруднені внаслідок господарської діяльності людини, що призвела до деградації земель та її негативного впливу на довкілля і здоров'я людей. До техногенне забруднених земель ст. 169 Земельного кодексу України відносить землі радіаційно небезпечні та радіоактивно забруднені, землі, забруднені важкими металами, іншими хімічними елементами тощо.

Необхідно відзначити правові вимоги щодо захисту земель від забруднення відходами виробництва, хімічними і радіоактивними речовинами, від інших процесів руйнації. Обґрунтованим і справедливим є норма закону про рекультивацию порушених земель, відновлення їх родючості та інших корисних якостей землі і своєчасне їх залучення в господарський обіг.

Найбільш вагомим заходом відновлення земель є їх рекультивация. Рекультивация порушених земель, площа яких становить понад 190 тис. га, відновлення їх ґрунтового покриву і повернення у сферу народного господарства є однією з найважливіших проблем. Рекультивация земель здійснюватиметься на ландшафтно-екологічних принципах, що передбачають оптимальне співвідношення різних напрямів відновлення порушених територій, створення високопродуктивних ценозів, підвищення і відтворенню родючості рекультивованих ґрунтів і запобігання негативному впливу техногенних утворень на довкілля [6, С. 638].

Законодавство дозволяє не лише здійснювати захист земель сільськогосподарського призначення, але й вживати заходів для відновлення земель, які вже

піддані деградації. Відповідно до ст. 171 Земельного кодексу України, до деградованих земель відносяться: земельні ділянки, поверхня яких порушена внаслідок землетрусу, зсувів, карстоутворення, пове́ней, добування корисних копалин тощо; земельні ділянки з еродованими, перезволоженими, з підвищеною кислотністю або засоленістю, забрудненими хімічними речовинами ґрунтами та інші.

У випадку неможливості в найближчий час відновити родючість ґрунтів деградованих сільськогосподарських угідь, земельне законодавство передбачає їх консервацію.

Консервації підлягають деградовані і малопродуктивні землі, господарське використання яких є екологічно небезпечним та економічно неефективним. Консервації підлягають також техногенне забруднені земельні ділянки, на яких неможливо одержати екологічно чисту продукцію, а перебування людей на цих земельних ділянках є небезпечним для їх здоров'я. Консервация земель здійснюється шляхом припинення їх господарського використання на визначений термін та залуження або заліснення.

Отже, основними цілями правової охорони земель сільськогосподарського призначення від негативного промислового впливу є попередження виснаження ґрунтів внаслідок їхнього забруднення важкими металами, іншими токсичними речовинами, підвищення родючості ґрунтів, а також збереження їх природних властивостей та якостей.

Як ми вже зазначали, Україна належить до держав з дуже високим рівнем антропогенних та техногенних навантажень на земельні ресурси. Тільки внаслідок забруднення побутовими відходами та стічними водами кожен рік з користування вилучається близько 50 тисяч гектарів орних земель, продовжують розорюватися нові земельні площі. Загальна площа розораних земель сягає 57 відсотків. Незважаючи на те що останнім часом внесення мінеральних добрив значно скоротилося, спеціалісти стверджують, що сільськогосподарські угіддя перенасичені пестици-

дами та отрутохімікатами, тобто надмірна інтенсифікація сільськогосподарського виробництва супроводжується максимально можливим освоєнням земельного фонду. Недостатньо врегульований законом продаж мінеральних добрив та агрохімікатів спричинив ввезення в країну отрутохімікатів іноземного виробництва, що може призвести до закупівлі їх у тих виробників, продукція яких заборонена для використання з екологічних причин. Значні площі сільськогосподарських угідь розміщені вздовж шляхів з інтенсивним рухом машин і забруднюються важкими металами. Отже, вирішення проблеми охорони землі в сучасних умовах є дуже нагальними.

Питання збереження і охорони землі посідають чільне місце в законодавстві України, яке враховує специфіку земель як засобу виробництва та умови життєдіяльності людей, об'єктивну обмеженість землі у просторі, незмінність її розташування, нерозривний зв'язок з природним середовищем. Стаття 14 Конституції передбачає, що земля є основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави [7]. Таке конституційне положення є підставою для правової охорони землі як основного елемента навколишнього природного середовища.

Важко не погодитись із П.Ф. Кулиничем, який стверджує, що у земельному законодавстві України як країни з перехідною економікою доцільно використовувати дві групи правових норм щодо охорони сільськогосподарських земель. До першої з них належат норми, які жорстко регламентують діяльність у сфері охорони сільськогосподарського земельного фонду як на національному і регіональному рівнях, так і на рівні окремих власників і користувачів земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Другу групу правових норм у сфері охорони сільськогосподарських земель мають складати заохочувальні норми, якими закріплені правові стимули для вжиття суб'єктами земельних відносин заходів щодо охорони сільськогосподарських угідь [8, с. 622].

Висновки

Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що правова охорона землі передбачає систему правових засобів, за допомогою яких здійснюються заходи з відновлення, підтримання та покращання якісного стану земель. Ця охорона спрямована насамперед на забезпечення раціонального використання землі, відновлення, збереження і підвищення родючості ґрунтів, поліпшення інших корисних властивостей землі. Крім того, вона має на меті забезпечення захисту земель від негативного впливу антропогенної діяльності (псування, забруднення) та шкідливих природних процесів (вітрова, водна ерозія). Передбачені Земельним кодексом України та Законом України «Про охорону земель» заходи з охорони земель спрямовані на боротьбу з природними та штучними процесами, які погіршують стан ґрунтів. До них належать заходи по запобіганню ерозії ґрунтів: організаційно-господарські – правильне розміщення на землі різних господарських об'єктів, систематичне спостереження за станом земель і правильністю їх використання; агротехнічні – застосування належних засобів обробітку ґрунту та вирощування сільськогосподарських культур, введення спеціальних протиерозійних сівозмін; лісомеліоративні – влаштування лісозахисних насаджень. Таким чином, питання охорони земель сільськогосподарського призначення в умовах заострення екологічної ситуації в Україні має стати одним з найважливіших напрямків державної політики, оскільки поліпшення стану цих земель відкриває значні резерви збільшення обсягів виробництва сільськогосподарської продукції і забезпечує суттєве оздоровлення екологічних умов життя людини.

Література

1. Кулинич П.Ф. Правова охорона земель // Земельне право України: підруч для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В.І. Семчик, П.Ф. Кулинич, М.В. Шульга. – К.: Вид. дім «Ін Юре», 2008. – С.349-380.
2. Шемшученко Ю.С. Правовая охрана окружающей среды в области

АНОТАЦІЯ

У статті розглядаються правові проблеми регламентації охорони земель сільськогосподарського призначення як необхідної умови сталого розвитку агропромислового комплексу України. Поліпшення стану земель відкриває значні резерви для збільшення обсягів виробництва сільськогосподарської продукції і забезпечує суттєве оздоровлення екологічних умов життя людини. Саме тому охорона земель в умовах загострення екологічної ситуації в Україні повинна стати одним з найбільш важливих напрямків державної політики.

SUMMARY

The article deals with the legal issues of the regulation of agricultural land as a prerequisite of sustainable development of the agroindustrial complex of Ukraine. The improvement of the condition of lands offers considerable reserves for the increase of agricultural production and provides substantial improvement of environmental conditions of life of a person. Therefore land protection under the conditions of intensification of ecological situation in Ukraine should become one of the most important directions of public policy.

промислового виробництва : Монографія / Шемшученко Ю.С. – Киев : Наукова Думка, 1986. – 214 с.

3. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №3-4. – Ст. 27.

4. Про охорону земель : Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.

5. Про екологічну мережу України : Закон України від 24 червня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 502.

6. Фролов М.О. Завдання, зміст і порядок охорони земель // Земельний кодекс України: Науково-практичний коментар / За заг. ред. В.І. Семчика. – 3-є вид., перероб. і доп. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. – С. 631-659.

7. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.

8. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні : Монографія / Кулинич П.Ф. – К. : Логос, 2011. – 688 с.