

І. А. Колодійчук

Регіональні аспекти регулювання екологічного стану ґрунтів сільськогосподарського призначення

Проведений аналіз сучасного стану, тенденцій розвитку законодавства України, що забезпечує регулювання екологічного стану ґрунтів сільськогосподарського призначення, визначені проблеми правозастосовної діяльності в цій сфері. Вказано на загрозливу екологічну ситуацію у використанні сільськогосподарських угідь Західного транскордонного регіону. Визначені перспективні напрями вдосконалення нормативно-правової бази у сфері охорони родючості ґрунтів з метою забезпечення екологічної безпеки регіону.

Ключові слова: регулювання, нормативно-правова база, екологічний стан, ґрунти сільськогосподарського призначення.

Постановка проблеми. Курс на євроінтеграцію вимагає активізації транскордонного співробітництва як важливого чинника розвитку прикордонних територій європейських держав. Рада Європи та Європейський Союз активно підтримують розвиток транскордонного співробітництва, вдосконалюючи механізми такої співпраці, виділяючи фінансові ресурси для розвитку прикордонних територій.

Одним із пріоритетних напрямів у відносинах між Україною та ЄС є співробітництво у сфері охорони навколишнього природного середовища. У 2010 р. був прийнятий Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики до 2020 р.», в якому особлива увага приділена питанням міжнародного співробітництва у сфері забезпечення екологічної безпеки (ст. 4.12), зокрема необхідності здійснювати заходи в цьому напрямі на основі послідовного врахування рекомендацій всевітніх самітів ООН зі сталого розвитку в мм. Ріо-де-Жанейро та Йоганнесбурзі.

Цілий комплекс завдань з охорони навколишнього природного середовища передбачено Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони, реалізація яких забезпечуватиме зближення нормативно-правового регулювання екологічної безпеки в Україні з європейським. Разом з тим, транскордонні регіони України, що межують з країнами ЄС (Волинська, Львівська, Закарпатська, Івано-Франківська, Чернівецька області), вже сьогодні потребують особливих підходів до формування й реалізації регіональної екологічної політики. Позитивне вирішення

© *І. А. Колодійчук*, 2014.

низки екологічних проблем транскордонних регіонів багато в чому залежить від впровадження дієвих механізмів правового регулювання відносин у сфері досягнення екологічної безпеки, зокрема у сфері охорони родючості ґрунтів.

З огляду на це проведення аналізу законодавства України у сфері використання й охорони ґрунтів сільськогосподарського призначення, виявлення основних тенденцій його розвитку, наукова оцінка правозастосовної діяльності в цій сфері є важливими та актуальними напрямками наукової роботи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичною основою дослідження цієї проблеми є праці В. І. Андрейцева, А. Б. Качинського, А. Г. Бобкової, В. Г. Дідика, М. І. Малишка, Т. Г. Ковальчук та інших. Однак загрозливі агроекологічні тенденції у сфері використання сільськогосподарських земель, низка неузгодженостей на законодавчому рівні щодо регулювання екологічного стану ґрунтів свідчать про необхідність подальших досліджень вказаної проблеми стосовно умов і потреб сьогодення.

Метою статті є виявлення основних проблем, пов'язаних із законодавчим забезпеченням регулювання екологічного стану ґрунтів сільськогосподарського призначення, що зумовлюють необхідність вдосконалення нормативно-правової бази у цій сфері, зокрема, на основі більш повного врахування специфіки транскордонних регіонів.

Виклад основного матеріалу. У Західному транскордонному регіоні, як загалом в Україні, забезпечення охорони ґрунтів сільськогосподарського призначення є обов'язковою умовою сталого розвитку території. До основних нормативно-правових документів, які регулюють правове поле з даного питання, відносяться Земельний кодекс України, Закони України від 02.03.1995 р. № 87/95– ВР «Про пестициди і агрохімікати», від 19.06.2003 р. № 962 – IV «Про охорону земель», від 19.06.2003 р. № 963– IV «Про державний контроль за використанням та охороною земель»; Указ Президента України від 02.12.1995 р. № 1118/95 «Про суцільну агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення» та інші нормативно-правові акти у сфері охорони родючості ґрунтів. Поряд з цим, більшість статей цих законодавчих актів мають відверто декларативний характер, оскільки не отримали правового наповнення, не містять конкретних важелів та механізмів щодо вирішення проголошених завдань, і загалом сприймаються скоріше як документи про наміри. Зокрема, слід виокремити наступне.

● Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР визнала землю основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави (ст. 14), а землям сільськогосподарського призначення надає пріоритетне значення як основному засобу виробництва продовольчої та сировинної продукції. Однак чинне законодавство не визначило принципів, механізмів та інструментів цієї особливої охорони.

● На підставі Земельного кодексу від 25.10.2001 р. № 2768-III прийнято низку нових законодавчих актів, проте повноцінного правового поля для регулювання екологобезпечного використання ґрунтів сільськогосподарського призначення не створено. Зміни, що вносилися до чинного кодексу, мали фрагментарний характер. Окремі з них лобювалися і не могли суттєво поліпшити його норм.

● Правове регулювання моніторингу ґрунтів здійснюється відповідно до Земельного кодексу України, законів України «Про охорону земель» і «Про державний контроль за використанням та охороною земель», з урахуванням вимог постанов КМ України «Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля» від 30.03.1998 р. № 391, «Про затвердження Положення про моніторинг земель» від 20.08.1993 р. № 661, а також Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, затвердженого наказом Мінагрополітики України від 26.02.2004 р. № 51. Однак більшість положень цих законодавчих актів не реалізується на практиці і не забезпечується фінансово. Поряд з цим зауважимо, що нова ґрунтова політика ЄС націлена в першу чергу на формування ефективного моніторингу ґрунтів.

● Правові норми, що врегульовують питання відповідальності, не передбачають механізмів прямого застосування, містять посилання на інші закони, що відповідає правилам законотворчості, але значною мірою ускладнює застосування.

На сьогодні використання сільськогосподарських угідь у малоземельному Західному регіоні визначається відчутними антиекологічними тенденціями. У центрі уваги проблеми перебувають як земельні ділянки особистих селянських господарств (ОСГ), так і щорічно зростаючі площі орендованих агрохолдингами земель. На жаль, основним критерієм при використанні сільгоспугідь залишається виключно отримання економічної вигоди. Щодо врахування екологічних вимог до їхнього стану та якісних характеристик ситуація теж є незмінною: в кращому випадку вони виконуються частково та в мізерних обсягах. Як результат, за останні 20 років має місце стійка тенденція до погіршення якісного стану ґрунтів. Площа еродованих земель у регіоні за останні роки зросла більш як у

3 рази (на сьогодні становить 71,162 тис. га). Це найвищі показники темпів деградації ґрунтового покриву в Україні. Як результат, в останні роки у регіоні виробництво валової продукції сільського господарства у розрахунку на 1 га сільськогосподарських угідь становило у середньому 396 євро, тоді як у країнах ЄС – понад 2 тис. євро.

Водночас, у чинному земельному законодавстві доволі широко прописані екологічні вимоги та обмеження й наголошується, що їх дотримання є обов'язковим для всіх суб'єктів земельних відносин при здійсненні ними господарської діяльності. Скажімо, Закон України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV (ст. ст. 35, 37) встановлює вимоги до власників і землекористувачів, у тому числі орендарів, земельних ділянок при здійсненні господарської діяльності, зокрема, підвищувати родючість ґрунтів та зберігати інші корисні властивості землі на основі застосування екологічнобезпечних технологій обробітку і техніки, здійснення інших заходів, які зменшують негативний вплив на ґрунти, запобігають безповоротній втраті гумусу, поживних елементів тощо; дотримуватися стандартів, нормативів при здійсненні протиерозійних, агротехнічних, агрохімічних, меліоративних та інших заходів, пов'язаних з охороною земель, збереженням і підвищенням родючості ґрунтів та ін. Проте на практиці регулювання екологічнобезпечного використання ґрунтів сільськогосподарського призначення характеризується низкою проблем.

По-перше, екологічні вимоги, приписи яких містяться у всіх ключових актах земельного законодавства, носять декларативний характер, оскільки практично не підкріплені дієвими механізмами та інструментами юридичної відповідальності за неправомірні дії з боку землекористувачів, ефективною системою державного контролю за якістю ґрунтів тощо. Так, у Львівській області, за даними Головного управління агропромислового розвитку Львівської ОДА, значну частину земель сільськогосподарського призначення орендують 17 агрохолдингів, кожен з яких використовує щонайменше 3 тис. га. Зауважимо, що у їх користуванні зосереджуються землі виключно рівнинних районів, тобто, найбільш придатних для сільськогосподарського виробництва. Дотримання ж екологічної безпеки та збереження навколишнього середовища, до чого зобов'язує їх, зокрема, Закон України «Про колективне сільськогосподарське підприємство» від 14.02.1992 р. № 2114-ХІІ, а саме – ефективно використовувати землю відповідно до проекту внутрігосподарського землеустрою, підвищувати родючість ґрунтів, застосовувати природоохоронні технології виробництва, не допускати погіршення екологічної обстановки на території в результаті своєї господарської діяльності тощо (стаття 12), головним чином

ігнорується. Із 328 сільгоспдприємств Львівської області, які мають в оренді понад 100 га і повинні представити проект сівозміни відповідно до чинного законодавства, лише 20 розпочали виготовлення необхідної документації, хоча визначена ціна на проект сівозмін з розрахунку на 1 га у 25-100 грн. для них є цілком посильною [4]. З іншого боку, якщо минул дефлайн виготовлення проектів сівозмін, необхідно накласти штрафні санкції на аграріїв, проте порядок стягнення і розмір штрафу був встановлений зі значним запізненням.

На сьогодні заходи щодо ефективного контролю за якісним станом ґрунтів сільськогосподарського призначення на більшій частині території країни відсутні. Не є виключенням і Західний регіон. Витоки проблеми зосереджені у відсутності взаємоузгоджених дій, повноважень державних владних інституцій щодо контролю за екологічним станом ґрунтів.

Поряд з цим необхідно зосередити зусилля на формуванні та розвитку лабораторної бази для визначення хімічних і фізико-хімічних характеристик ґрунтового покриву, що дозволить важливим ґрунтоохоронним регуляторам врешті-решт запрацювати. Адже сьогодні нереалізованими залишаються статті 156, 157 Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. № 2768-III, що передбачають відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, громадянами та юридичними особами, які використовують земельні ділянки, або діяльність яких обмежує права власників і землекористувачів чи погіршує якість земель, розташованих в зоні їх впливу, ст. 29 Закону України «Про оренду землі» від 06.10.1998 р. № 161-XIV, згідно з якою орендодавець має право на відшкодування збитків у разі погіршення орендарем корисних властивостей орендованої земельної ділянки.

Практично унеможлиблюється і примусове припинення прав на земельну ділянку (ст.143 ЗКУ) через відсутність процедур здійснення експертизи й надання висновку про погіршення якості земель.

Західний регіон особливо потерпає від ерозії. Проте, починаючи з 2009 р., призупинилось виконання програм з охорони ґрунтів від ерозії, в цілому моніторинг ерозії ґрунтів, інвентаризація їх середньо – і сильноеродованих відмінностей. На жаль, цільові програми для виконання завдань екологічного моніторингу території транскордонного регіону теж відсутні.

Висновки. Таким чином, проведений аналіз нормативно-правової бази регулювання екологічного стану ґрунтів сільськогосподарського призначення у Західному транскордонному регіоні засвідчує низку

недоліків, зокрема, пов'язаних з пануванням відомчого підходу до формування нормативних актів, невідповідністю вимогам «acquis». Норми, які мають забезпечувати підвищення родючості ґрунтів, розпорошені в багатьох чинних нормативних актах. Відсутність єдиного нормативно-правового документа, в якому були б сконцентровані приписи, присвячені правому забезпеченню охорони та підвищення родючості ґрунтів, ускладнює, а то й унеможливує реалізацію тих правових заходів, які спрямовані на вирішення існуючих проблем.

На сьогодні державна політика щодо підвищення рівня екологічної безпеки у використанні земель (ґрунтів) сільськогосподарського призначення сфокусована на здійсненні наступних заходів:

- виконання робіт з консервації деградованих, малопродуктивних та техногенно забруднених земель, рекультивації порушених земель;
- удосконалення землеустрою і схем планування території на регіональному рівні з метою розроблення регіональних програм сталого землекористування;
- удосконалення методів управління агроландшафтами для відновлення навколишнього природного середовища, підвищення природно-ресурсного потенціалу території, збереження біологічного та ландшафтного різноманіття з урахуванням необхідності розвитку екологічної мережі;
- забезпечення ефективного контролю за динамікою родючості ґрунтів, їх якісного стану шляхом: проведення систематичного агрохімічного обстеження; гармонізації визначених нормативів зі стандартом, що набрав чинності у 1998 році (ISO) серії 14000;
- проведення моніторингу ґрунтів на територіях, прилеглих до колишніх складських приміщень для зберігання хімічних засобів захисту рослин, розроблення та впровадження технологій їх очищення;
- забезпечення збереження біорізноманіття ґрунтів як одного з основних факторів підтримання їх родючості та стимулювання проведення відповідних досліджень;
- впровадження офіційної статистичної звітності про обсяги здійснення землеохоронних і ґрунтозахисних заходів, запровадження екологобезпечних технологій при використанні земель;
- створення баз даних, що містять відомості про доступні методи сільськогосподарського виробництва, очищення та агротехнічні технології, спрямовані на мінімізацію забруднення довкілля;
- створення баз даних сільськогосподарських підприємств, виробнича діяльність яких впливає на навколишнє природне середовище;

- консультативна підтримка суб'єктів господарювання з питань органічного сільськогосподарського виробництва;
- використання земель сільськогосподарського призначення виключно за наявності у новостворених агроформувань розроблених та затверджених в установленому порядку проектів землеустрою;
- проведення інвентаризації чинної нормативної бази у сфері використання та охорони ґрунтів, а також визначення її відповідності (узгодженості) вітчизняному і європейському законодавству [6].

Ці заходи є надзвичайно витребуваними саме для Західного регіону. Їх реалізація значною мірою сприятиме як недопущенню ще більш загрозливої екологічної ситуації у сфері використання сільськогосподарських угідь, так і створенню базових передумов для формування і становлення сталого землекористування в регіоні.

У розвиток чинного законодавства у сфері охорони ґрунтів сільськогосподарського призначення передбачено розроблення і затвердження регуляторних актів щодо [6]:

- удосконалення системи державного обліку, звітності та контролю за додержанням вимог екологічної безпеки, екологічного законодавства у сфері використання земель (ґрунтів);
- формування національного і регіональних банків даних якісного стану ґрунтів земель сільськогосподарського призначення;
- порядку економічного стимулювання заходів щодо відтворення та охорони родючості ґрунтів;
- консолідації земель сільськогосподарського призначення з метою формування сталого землекористування земельних масивів;
- методики ведення екологічно орієнтованого сільського господарства згідно з міжнародною практикою.

Важливо прийняти нову редакцію закону про земельний кадастр і моніторинг, про бонітеги і грошову оцінку земель, про вивід із риллі (консервацію) ерозійно небезпечних і деградованих земель, про охорону земель, а також Закон України «Про Національну програму охорони родючості ґрунтів», виходячи з чіткого визначення державних пріоритетів щодо родючості ґрунтів на базі даних моніторингу ґрунтів, що оцінює їх сучасний стан.

Список використаних джерел

1. Андрейцев В. І. Право екологічної безпеки : навч. та наук.-практ. посіб. / В. І. Андрейцев. – К. : Знання-Прес, 2002. – 332 с.
2. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III // Відомості ВР України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27. – з наступними змінами.

3. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.91 р. №1264-ХІІ // Відомості ВР України. – 1991. – № 41 – Ст. 546.
4. План діяльності Міністерства аграрної політики та продовольства з підготовки проектів регуляторних актів на 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minagro.gov.ua>
5. Проблеми державної системи екологічного моніторингу в Україні та шляхи їх подолання. Аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1038/>
6. Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011-2015 рр. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 577-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/577-2011-%D1%80,nreg>

Kolodychuk I. A. Regional aspects of environmental condition regulation of soils for agricultural purposes.

The analysis of the current state and trends of the legislation of Ukraine provides environmental regulation of soil for agricultural purposes, by problems of enforcement in this area. Specified threatening the ecological situation in the use of agricultural land West cross border region. The perspective directions of improvement of the legal framework in the field of soil fertility to ensure environmental safety in the region.

Keywords: regulation, regulatory framework, environmental, soils for agricultural purposes.

Колодійчук І. А. Региональные аспекты регулирования экологического состояния почв сельскохозяйственного назначения.

Проведен анализ современного состояния, тенденций развития законодательства Украины, что обеспечивает регулирование экологического состояния почв сельскохозяйственного назначения, определены проблемы правоприменительной деятельности в этой сфере. Указано на угрожающую экологическую ситуацию в использовании сельскохозяйственных угодий Западного трансграничного региона. Определены перспективные направления совершенствования нормативно-правовой базы в сфере охраны плодородия почв с целью обеспечения экологической безопасности региона.

Ключевые слова: регулирование, нормативно-правовая база, экологическое состояние, почвы сельскохозяйственного назначения.