



Землеробство, грунтознавство, агрохімія

УДК 631.4

© 2014

С.А. Балюк,

*академік НААН, доктор
сільськогосподарських наук*

Л.В. Ганєєв

*ННЦ «Інститут
грунтознавства
та агрохімії імені
О.Н. Соколовського»*

ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ЗАКОНОДАВЧОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ҐРУНТІВ

Мета. Визначити актуальні питання розвитку законодавства в Україні, проаналізувати міжнародний і вітчизняний досвід. **Результати.** Розглянуто аспекти законодавчого врегулювання правового захисту ґрунтів в Україні та інших державах світу. Висвітлено позитивний зарубіжний досвід різних країн та питання міжнародного співробітництва харківських науковців. **Висновки.** Для законодавчого врегулювання правового захисту ґрунтів в Україні Парламенту необхідно ухвалити Закон «Про збереження ґрунтів та охорону їх родючості» й інші законодавчі акти в цій сфері.

Ключові слова: законодавче врегулювання, правовий захист ґрунтів, зарубіжний досвід, вітчизняний досвід.

Актуальність досліджень. Законодавче врегулювання правового захисту ґрунтів в Україні базується на нормах міжнародного права, які згідно з Конституцією України є частиною вітчизняного (національного) законодавства, та відповідних законодавчих актах України. Держава має опікуватися станом чинного законодавства країни та контролювати реальне виконання правових норм і приписів.

У проекті Рамкової ґрунтової директиви Європарламенту і Ради Європи зазначено, що ґрунти, по суті, є невідновлюваним ресурсом, бо швидкість їх деградації може бути значною, а процеси регенерації надзвичайно повільними й витратними [15]. З одного боку, у контексті норм міжнародного права є відповідне врегулювання різних аспектів проблеми, з другого — акцентувати слід на вітчизняному законодавстві кожної країни. Ґрунтознавці світу занепокоєні сучасним станом ґрунтового покриву планети, і тому

необхідно привернути увагу людства до проблем ґрунту, його місця й значення в біосфері Землі. В усіх міжнародних деклараціях та угодах з проблем використання та охорони ґрунтів, зокрема таких, як Всесвітня ґрунтова хартія, Основи світової ґрунтової політики, Хартія Європейської асоціації охорони ґрунтів, міжнародні громадські організації (ISTRO — Міжнародна організація з обробітку ґрунту, ESSC і ESCO — товариства з охорони ґрунтів, IUSS — Міжнародний союз ґрунтознавців, «Soil and Society» — «ґрунт і суспільство», ICLEI SOIL NETWORK — Асоціація провінцій Європи), що об'єдналися з метою здійснення акцій на захист ґрунтів, наголошується на значенні ґрунтів як особливого надбання людства, раціональним використанням та охороною якого мають займатися всі люди на Землі для сучасних і майбутніх поколінь [7].

Досвід США. У кінці 60-х — на початку 70-х років минулого століття США через

зростання цін на сільськогосподарську продукцію стали перед проблемою, пов'язаною з виснаженням ґрунтів на цілих землях. Ухвалення Закону про охорону ґрунтів та водних ресурсів у 1977 р. зумовило розробку та запровадження агроекологічних програм: у 1982 р. їх було впроваджено 27. Пізніше в законі продовольчої безпеки (1986 р.) було відновлено Програму консервації земель не лише для подолання ерозії ґрунтів, а й у контексті попередження надлишкового виробництва сільгосппродукції. У 1994 р. Службу охорони ґрунтів було перейменовано в Службу охорони природних ресурсів з метою ширших повноважень охорони не лише ґрунтових, а й інших природних ресурсів у сільському господарстві. Оскільки США є федеративною державою, то головні агроекологічні програми передбачені різними федеральними Законами та Законами різних штатів [5].

Відповідальність за порушення охорони земель. Відповідальність є різною, але збитки, заподіяні земельним ресурсам, потрібно відшкодувати в повному обсязі. Тобто матеріальна відповідальність має бути неминучою. Так, ст. 56 Закону України «Про охорону земель» передбачає, що юридичні і фізичні особи, винні в порушенні законодавства України про охорону земель, несуть відповідальність згідно із законом [3]. Застосування заходів дисциплінарної, цивільно-правової, адміністративної або кримінальної відповідальності не звільняє винних від відшкодування збитків, завданих земельним ресурсам. Збитки, завдані внаслідок порушення законодавства України про охорону земель, підлягають відшкодуванню в повному обсязі. У системі чинного законодавства є Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [4]. Цей закон не врегулює питання державного контролю за використанням та охороною стану ґрунтів, ним передбачено лише їх моніторинг. Державний контроль за дотриманням вимог законодавства України про моніторинг ґрунтів здійснюється через: проведення перевірок; розгляд звернень юридичних і фізичних осіб; участь у введенні в експлуатацію меліоративних систем і рекультивованих земель, захисних лісонасаджень, протиерозійних гідротехнічних споруд та інших об'єктів, які споруджуються з метою підвищення родючості ґрунтів та забезпечення охорони земель; розгляд

документації із землеустрою, пов'язаної з використанням та охороною земель; моніторинг ґрунтів та агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення.

Висновок. *Державний контроль за використанням та охороною земель, дотриманням вимог законодавства України про охорону земель і моніторинг ґрунтів здійснюються різними способами; головне, щоб державні органи реально діяли.*

Постановою КМУ від 17 грудня 2008 р. № 1098 «Про визначення розміру збитків, завданих унаслідок непроведення робіт з рекультивації порушених земель» [8] передбачено, що збитки, завдані власникам та користувачам земельних ділянок унаслідок непроведення у визначений робочим проектом землеустрою щодо рекультивації порушених земель строк робіт з їх рекультивації після проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, відшкодовуються на підставі рішень комісій, утворених згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 1993 р. № 284 «Про порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам». Відшкодування особами збитків, розмір яких визначено відповідно до цієї постанови, не звільняє їх від проведення в установленому порядку робіт з рекультивації порушених земель.

Проект Закону України «Про збереження ґрунтів та охорону їх родючості». Окремі правові норми, якими передбачено відповідальність, не розв'яжуть наявної проблеми. Україна потребує негайного ухвалення Парламентом окремого профільного закону щодо збереження та відтворення родючості ґрунтів. Правовідносини окремо щодо ґрунтів на сьогодні не врегульовано в чинному законодавстві України. За ініціативою харківських науковців підготовлено проект Закону «Про збереження ґрунтів та охорону їх родючості» [9]. Він визначає правові, економічні, екологічні та організаційні основи використання і збереження ґрунтів, охорони та відтворення їх родючості, установлює основні принципи державної політики в цій сфері, вимоги щодо збереження якісного стану ґрунтового покриву, захисту його від негативних природних та антропогенних впливів. Проект закону розроблено на виконання Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. «Заможне суспільство,

конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

В аграрному виробництві переважно застосовуються терміни «земля», «земельна ділянка» і значно рідше «ґрунт», що фактично є визначальною складовою будь-якої земельної ділянки, яка залучається до сільськогосподарського виробництва. На превеликий жаль, ґрунтовий покрив є одним з особливо вразливих об'єктів природи. Усі негативні зміни, що відбуваються в земельних ресурсах, стосуються насамперед ґрунтів. Сучасні обстеження ґрунтів свідчать про те, що їхній стан в останні десятиліття погіршився і досягнув рівня, близького до критичного. У сучасних умовах господарювання переважно більшістю землевласників і землекористувачів ігноруються основні закони землеробства щодо повернення в ґрунт поживних речовин, вивезених з урожаєм.

Російський досвід. На рівні різних суб'єктів Федерації (окремих регіонів) Росія в останні роки активно запроваджує заходи щодо законодавчого врегулювання правового захисту й охорони ґрунтів. В окремих регіонах Росії діють відповідні законодавчі акти в цій сфері. Для нас це є актуальним питанням з погляду міжнародного досвіду, оскільки сусідня країна дає позитивний приклад динамічного розвитку законодавчої бази в пострадянський період свого розвитку. Тематика збереження ґрунтів актуальна в контексті зарубіжного досвіду. На теренах країн СНД як норма міжнародного права діє «Модельний Закон СНД про ґрунти». У Російській Федерації загалом і в Москві, зокрема, є цікаві напрацювання [10]. Нещодавно набула чинності Постанова Уряду Москви від 17.05.2013 р. № 296-ПП, якою затверджено «Положення про Департамент природокористування та охорони довкілля міста Москви». Серед повноважень Департаменту: моніторинг, обстеження, інвентаризація та паспортизація міських ґрунтів. Департамент здійснює ведення реєстру міських ґрунтів і Червоної книги м. Москви.

Досвід ґрунтознавців Оренбурзької та Ленінградської областей, Республіки Калмикії з підготовки та випуску Червоних книг ґрунтів, а також випуск у 2009 р. першої версії Червоної книги ґрунтів Росії дає певний оптимізм російським науковцям [2]. Червона книга ґрунтів Оренбурзької області є державним (охоронним) документом, обов'язковим для виконання на території цієї області, має своє Положення (це є формою

законодавчо-правового врегулювання). Ця Червона книга ґрунтів перевидається кожні 10 років. Іншим прикладом врегулювання правового захисту ґрунтів може бути досвід законодавства Санкт-Петербурга: ухвалені норми і правила, що регулюють очищення та відновлення ґрунтів та території регіону [12]. Правила охорони ґрунтів у Санкт-Петербурзі регламентовані Розпорядженням мера Санкт-Петербурга від 30.08.94 р. № 891 «Про введення регіонального нормативу з охорони ґрунтів у Санкт-Петербурзі». Вони врегульовують діяльність землекористувачів на території міста та його адміністративних районів. Правила встановлюють критерії безпеки ґрунту і мають на меті запобігання і подолання наявного забруднення ґрунтів міста-мегаполіса. Правила регламентують порядок використання земель різного призначення (землі населених пунктів, житлові зони, землі промисловості, транспорту та зв'язку, водного фонду, сільськогосподарського використання, рекреаційного призначення, загального користування), оцінку якості земель за різними видами землекористування, порядок відповідальності за порушення цих Правил, порядок контролю за якістю ґрунтів. Для точнішого визначення стану якості ґрунтів на території міста розпорядженням Уряду Санкт-Петербурга № 9 від 07.02.2006 р. затверджено методичні рекомендації з оцінки екологічного стану вивільнених промислових майданчиків на території Санкт-Петербурга та розробки переліку природоохоронних заходів щодо їх санації (реабілітації). Також Законодавчими зборами Санкт-Петербурга ухвалено Закон «Про екологічний моніторинг на території Санкт-Петербурга» від 29.03.2006 р., в якому визначено основні об'єкти екологічного моніторингу на території Санкт-Петербурга: повітря, ґрунти, міські ліси, зелені насадження тощо. Для детальнішого вивчення стану ґрунтів на території міста відповідно до Закону «Про екологічний моніторинг на території Санкт-Петербурга» Урядом Санкт-Петербурга затверджено Постанову від 07.10.2010 № 1344 (ред. від 09.09.2011) «Про створення державної інформаційної системи в галузі охорони довкілля та природокористування під назвою «Екологічний паспорт території Санкт-Петербурга». За відсутності діючої служби охорони ґрунтів запропоновано заснувати Асоціацію зі збереження та відновлення ґрунтів і земель Російської Федерації.

Парламентські слухання: актуальні виступи. У контексті охорони земель та збереження родючості ґрунтів на особливу увагу заслуговують окремі не виголошені виступи під час проведення у 2011 р. в сесійній залі Верховної Ради України Парламентських слухань на тему: «Земля в українській долі: ситуація у земельній сфері, законодавче забезпечення земельних відносин та практика його реалізації» [1]. Майже в кожній європейській країні ухвалено закони і програми, спрямовані на захист ґрунтів, активно вивчають і впроваджують новітні ґрунтоохоронні технології (мінімальні, підтримувальні, консервативні, нульові, точні, органічні). Впровадження новітніх технологій підтримується субсидіями, до 125 євро на 1 га. За розширеним переліком показників проводиться моніторинг ґрунтів, створено інформаційні бази даних про якість ґрунтового покриву, виявлено і ретельно контролюють джерела, що погіршують стан довкілля. До ґрунтоохоронної роботи залучаються широкі кола спільноти, ЗМІ, різні фонди, асоціації. Поступово формується нова ґрунтоохоронна політика. В Україні немає узгодженості повноважень державних органів щодо моніторингу довкілля. На сьогодні ці питання передбачені Постановою КМУ від 30.03.1998 р. № 391 «Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля» (поточна редакція від 30.10.2013) [11]. Моніторинг довкілля здійснюють: Мінприроди України — ґрунтів на природоохоронних територіях (уміст забруднювальних речовин, зокрема радіонуклідів); Мінагрополітики України — ґрунтів сільськогосподарського використання (радіологічні, агрохімічні та токсикологічні визначення, залишкова кількість пестицидів, агрохімікатів і важких металів); Держземагентство України — ґрунтів і ландшафтів (уміст забруднювальних речовин, вияви ерозійних та інших екзогенних процесів, просторове забруднення земель об'єктами промислового і сільськогосподарського виробництва); зрошуваних і осушених земель (вторинне підтоплення і засолення тощо).

Ухвалено кілька ґрунтоохоронних законів, але вони не виконуються. Саме тому родючість знижується, деградація посилюється, а земельний потенціал реалізується не більше ніж наполовину. Державні й регіональні ґрунтоохоронні програми скасовано. Унаслідок цього Україна, яка могла б перетворити свій аграрний комплекс на зразковий, змушена

імпортувати навіть традиційні українські продукти.

Актуальні пропозиції для практичного втілення. Пропонується Кабінету Міністрів із залученням НААН, Мінагрополітики України та Держземагентства України розглянути питання про створення Служби охорони ґрунтів [14]. У ННЦ «ІГА імені О.Н. Соколовського» вивчено досвід управління земельними ресурсами іноземних країн та обґрунтовано висновок про доцільність створення в Україні служби охорони земель, яка б об'єднала споріднені підрозділи різних відомств і взяла на себе всі зобов'язання щодо вироблення стратегії, координації, нормування і контролю за землекористуванням.

Запропоновано вирішити питання щодо можливості фінансування програми охорони земель, залучити профільні наукові установи до реалізації цих програм. Бажано, щоб у Комітеті Верховної Ради України з питань аграрної політики та земельних відносин уважніше розглянули програму і вжили всіх необхідних заходів для її реалізації. Найближчим часом потрібно провести суцільне ґрунтове обстеження, організувати моніторинг, гармонізований з європейським досвідом.

Міжнародне співробітництво. На засіданні 1-ї пленарної зустрічі Європейського ґрунтового партнерства в Італії, що відбулося в травні цього року за участю науковців ННЦ «ІГА імені О.Н. Соколовського», досліджували проблеми захисту ґрунтів як елементу довкілля. Нині ці проблеми є дуже актуальними для країн Європи та всього світу. Триває робота щодо вдосконалення «Європейської Хартії ґрунтів» та «Європейської тематичної ґрунтової стратегії».

На базі міжнародної організації ФАО у 2013 р. створено «Глобальне ґрунтове партнерство», членами якого від України є ННЦ «ІГА імені О.Н. Соколовського» і Українське товариство ґрунтознавців та агрохіміків [13]. Крім того, 2015 р. оголошено ООН міжнародним роком ґрунтів. На Пленарній Асамблеї Глобального ґрунтового партнерства в Римі 22–24 липня 2014 р. ухвалено Оновлену Всесвітню Хартію ґрунтів. Одним із важливих положень цієї Хартії є розділ С «Діяльність міжнародних організацій»: надання допомоги урядам на їх прохання у створенні відповідного законодавства, інституцій та процесів, які дадуть змогу створювати, реалізовувати та контролювати необхідну практику користування ґрунтами.

Висновки

З урахуванням міжнародного та вітчизняного досвіду законодавчого врегулювання правового захисту ґрунтів в Україні Парламенту слід ухвалити Закон «Про збереження ґрунтів та охорону їх родючості» та інші законодавчі акти в цій сфері.

Необхідно також ухвалити Національну

програму охорони родючості ґрунтів, залучити профільні наукові установи до її реалізації та знайти відповідні джерела її фінансування.

Харківський регіон може бути цікавим для запровадження відповідного пілотного проекту з охорони ґрунтів і відтворення їхньої родючості.

Бібліографія

1. Балюк С.А. Парламентські слухання «Земля в українській долі: ситуація у земельній сфері, законодавче забезпечення земельних відносин та практика його реалізації», *сесійний зал Верховної Ради України 23 березня 2011 р.*, Невиглошені виступи/ http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/11session/par_sl/sl2303111.htm

2. *Вестник ОГУ* №1 (162)/январь `2014, с.113, 117. Режим доступу: http://vestnik.osu.ru/2014_1/22.pdf

3. Закон України «Про охорону земель»//Офіційний сайт Верховної Ради України/zakon.rada.gov.ua

4. Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»//Офіційний сайт Верховної Ради України/zakon.rada.gov.ua

5. Кучер О. Агроекологічна Політика й Програми в США: досвід для України/О. Кучер. — Рада з вивчення продуктивних сил України НАНУ, Україна, Огайський державний університет, США [Елект. ресурс]//Режим доступу: <http://www.propozitsiya.com/?page=149&itemid=2333&number=75>.

6. *Модельний Закон об охоране почв* (принят на 29-м пленарном засіданні Межпарламентской Ассамблеї государств-участников СНГ, постановлення № 29-16 от 31 октября 2007 г.)//Офіц. сайт Верховної Ради України/zakon.rada.gov.ua

7. Позняк С. Ґрунт — незамінний дар природи// Режим доступу: <http://www.ualogos.kiev.ua/fulltext.html?id=2042>

8. *Постанова КМУ від 17 грудня 2008 р. № 1098 «Про визначення розміру збитків, завданих унаслідок непроведення робіт з рекультивації порушених земель»*//Офіц. сайт Верховної Ради України/

zakon.rada.gov.ua

9. *Проект Закону «Про збереження ґрунтів та охорону їх родючості»*. Режим доступу: <http://minagro.gov.ua/ru/node/6338>

10. *Постановление Правительства Москвы № 296-ПП от 17 мая 2013 года «Об утверждении Положения о Департаменте природопользования и охраны окружающей среды города Москвы»* Режим доступу: <http://eco.mos.ru/legislation/lawacts/847996>

11. *Постанова КМУ від 30.03.1998 р. № 391 «Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля»*, п. 4, п. 8 (поточна редакція від 30.10.2013)/Офіц. сайт Верховної Ради України/zakon.rada.gov.ua

12. *Рекультивация земель на территории Санкт-Петербурга. Охрана почв от загрязнения*//Центр экологической информации для предприятий. http://www.ecoprofi.info/envi_soil.php (проект создан в рамках программы приграничного сотрудничества «Юго-восточная Финляндия — Россия ЕИСП ПС 2007 – 2013»)

13. *Сайт Глобального ґрунтового партнерства*: <http://www.fao.org/globalsoilpartnership/partners/en>

14. *Стратегія збалансованого використання, відтворення і управління ґрунтовими ресурсами України*; за ред. С.А. Балюка, В.В. Медведєва; розділ 7 «Державна політика використання та охорони ґрунтів», підрозділ 7.4 «Пропозиції щодо удосконалення законодавчого та нормативного забезпечення». — К.: Аграр. наука, 2012. — С. 136.

15. Яцук І. Ґрунтоохоронні заходи в правовому полі/І. Яцук, В. Панасенко//Віче. — 2013. — № 15/ Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/3785>

Надійшла 15.08.2014.