

2.5. НОРМАТИВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ І ГРУНТІВ У РЕГУЛЮВАННІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ: ЕКОЛОГО- ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

ХОМІНЕЦЬ Світлана Володимирівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків
ORCID ID: 0000-0001-6703-7500

Загальна площа території України складає 603700 кв. км. За цим показником Україна вважається найбільшою країною Європи (займає 5,7 % території Європи). Звісно, що землі України, займаючи такі величезні простори, не є однорідними по всій території свого розповсюдження. Земельний фонд нашої держави має свою внутрішню структуру, котра на пряму залежить від якісного стану земель, оскільки використовувати земельну ділянку за її цільовим призначенням можливо лише за умови, якщо її якісний стан відповідає потребам такого цільового використання. Отже землі України мають різне функціональне призначення та різний правовий режим в залежності від того, до якої категорії земель вони віднесені.

Конституцією України земля визнається основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави¹. Зазначена правова норма свідчить про те, що землі України є національним надбанням саме Українського народу. При використанні земель першочергове значення мають інтереси суспільства (публічні інтереси), котрі забезпечуються шляхом встановлення конкретних правил та вимог щодо раціонального та ефективного використання земель, а також шляхом встановлення і нормативного закріплення вимог щодо охорони земель.

У першу чергу це стосується сільськогосподарських угідь у складі земель сільськогосподарського призначення, оскільки саме

¹ Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.

вони складають основу екологічної та продовольчої безпеки країни. Тому правове забезпечення охорони земель цієї категорії є надзвичайно важливим для суспільства.

Господарська діяльність, що здійснюється на землях сільськогосподарського призначення обов'язково супроводжується змінами якісних характеристик ґрунтового шару, зокрема, порушенням балансу хімічних елементів та органічних речовин у ґрунті. Для прогнозування результатів сільськогосподарської діяльності необхідно проводити періодичні агрохімічні обстеження ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення. Такі обстеження ґрунтів України проводилися, починаючи з 1966 р. з періодичністю один раз на 5 років. За цей період було здійснено 10 повноцінних турів обстежень з метою визначення якісних показників стану ґрунтів, слідкування за їх змінами, планування заходів з охорони та раціонального використання земель сільськогосподарського призначення.

Повноваження щодо проведення агрохімічних обстежень ґрунтів сьогодні покладено на Державну установу «Інститут охорони ґрунтів України» («Держґрунтохорона»), утворену у 2013 р. шляхом реорганізації Державної установи «Державний науково-технологічний центр охорони родючості ґрунтів» («Центрдержродючість») та регіональних центрів Кримдержродючість і Облдержродючість. Результати обстежень, проведених Державною установою «Держґрунтохорона», оприлюднюються у Національних та періодичних доповідях про стан навколишнього природного середовища, про стан ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення й у наукових звітах Національної академії аграрних наук України та узагальнюються в окремих законодавчих актах. Отже, звертаючись до зазначених вище офіційних джерел, можна відслідкувати зміни якісного стану ґрунтів, що відбуваються в процесі господарського використання земель сільськогосподарського призначення.

Так, у Законі України від 28 лютого 2019 р., № 2697-VIII «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» наголошується на невідповідності сучасного використання земельних ресурсів вимогам раціонального природокористування та зауважується, що стан земельних ресурсів

Україні близький до критичного¹. Зокрема, за даними Державної установи «Держґрунтохорона», в останні десятиліття якісний стан земель та ґрунтів значно погіршився: величезні площі засмічені твердими побутовими відходами, забруднені шкідливими хімічними речовинами; критичних показників досяг ступінь техногенного забруднення ґрунтів (радіологічне забруднення поширене на 461,7 тис. га сільськогосподарських угідь); надмірна розораність ґрунтів (54% від загальної площі країни) також негативно позначається на їх родючості – швидко поширюється ґрунтова ерозія, збільшується питома вага порушених земель. Еродованість сільськогосподарських угідь складає 40%, в абсолютних цифрах це становить 15,9 млн. га угідь, у тому числі 12,9 млн. га ріллі (при цьому в деяких регіонах ступінь еродованості катастрофічно збільшується); невпинно зменшується вміст поживних речовин у ґрунтах, а щорічні втрати гумусу становлять 0,65 тонни на 1 гектар. Широкого розповсюдження набула фізична деградація ґрунтів, яка охопила майже всю ріллю України. Площа деградованих та малородючих ґрунтів у складі земель сільськогосподарського призначення сягає майже 20 млн. га. Процеси деградації ґрунту прогресують через застосування недостатньої кількості мінеральних добрив².

Причини виникнення такої ситуації мають комплексний характер та історичні передумови. Головним чинником формування якісного стану земель впродовж останнього століття виступає виробничо-господарська діяльність. Отже, саме фактори антропогенного характеру спричинюють негативні наслідки у вигляді погіршення якісного стану земельних ресурсів в Україні. Особливо слід відзначити порушення екологічно збалансованого співвідношення між категоріями земель, зменшення території унікальних степових ділянок, надмірну розораність території та порушення природного процесу ґрунтоутворення, використання недосконалих технологій

¹ Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28 лютого 2019 р., № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> (дата звернення: 08.08.2022).

² Періодична доповідь про стан ґрунтів не землях сільськогосподарського призначення України за результатами X туру агрохімічного обстеження земель (2020). URL: http://www.iogu.gov.ua/wp-content/uploads/2021/05/Періодична-доповідь2020_208-стор-№№-wecompress.com_.pdf (дата звернення: 08.08.2022).

в сільському господарстві, промисловості, енергетиці, транспортній та інших галузях господарства.

Серед основних чинників, що впливають на стан родючості ґрунтів, фахівці називають головні хімічні елементи, необхідні для живлення рослин (азот, фосфор, калій), а також органічну речовину (гумус), що забезпечує оптимальний повітряний і тепловий режим ґрунту і покращує його структуру. Саме за цими показниками ґрунтової родючості можливо дослідити зміни фізичних та хімічних властивостей ґрунтів України.

За результатами 5, 6 та 7 турів агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення, в період з 1986 по 2000 р.р. вміст гумусу в ґрунтах України зменшився на 0,16 %. (з позначки 3,35 % станом на 1986 р. до позначки 3,19 % станом на 2000 р.)¹. Такі масштаби дегуміфікації фахівці оцінюють як значні та пов'язують їх з багатьма факторами, зокрема, зі зменшенням обсягів внесення органічних і мінеральних добрив; високим ступенем розораності сільськогосподарських угідь; порушенням правил сівозміни та структури посівних площ; високою інтенсивністю сільськогосподарського обробітку ґрунтів.

За останні 20 років вміст гумусу в ґрунтах України дещо стабілізувався. Його відсоткове співвідношення в ґрунті коливається в межах 3,14 % - 3,16 %². Уповільнення темпів дегуміфікації в період з 2001 по 2021 р.р. було досягнуто здебільшого завдяки технології загортання у ґрунт поживних решток сільськогосподарських культур, котрі виступають джерелом відтворення гумусу в ґрунтах.

Згідно з матеріалами, викладеними у Національній доповіді про стан навколишнього природного середовища у 2019 р., у деяких регіонах України (Вінницькій, Житомирській, Закарпатській,

¹ Періодична доповідь про стан ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення України за результатами ІХ туру (2006 - 2010 роки) агрохімічного обстеження земель (оновлено у 2015 р.). <http://www.iogu.gov.ua/wp-content/uploads/2013/07/Доповідь-2015-1.pdf> (дата звернення: 08.08.2022).

² Наукові дослідження з моніторингу та обстеження сільськогосподарських угідь України за результатами Х туру (2011 - 2015 рр.) (2018). <http://www.iogu.gov.ua/wp-content/uploads/2013/07/2-Моніторинг-compressed.pdf> (дата звернення: 08.08.2022).

Львівській, Полтавській, Рівненській, Тернопільській та Чернігівській областях) спостерігається позитивний баланс гумусу в ґрунтах, котрий забезпечується завдяки збільшенню обсягів заорювання рослинних рештків (соломи, сидератів тощо), а також виросуванню зеленої маси з наступним її заорюванням.¹

На відміну від органічної складової ґрунту, поживні хімічні елементи у його складі неможливо утримувати лише шляхом загортання рослинних решток. Для підтримання балансу азоту, фосфору та калію необхідним є внесення в ґрунт мінеральних добрив. Отже, протягом десятиліть динаміка вмісту поживних хімічних елементів у складі ґрунту змінювалася залежно від інтенсивності впровадження заходів хімічної меліорації земель.

Так, завдяки проведенню інтенсивних заходів хімічної меліорації земель протягом 70-х - 80-х р.р. ХХ століття, рівень забезпечення ґрунтів хімічними елементами, необхідними для живлення рослин, планомірно підвищувався, в результаті чого у першій половині 90-х р.р. спостерігалось максимальне підвищення вмісту хімічних елементів в ґрунтах України. В середньому по країні цей показник сягав 112 - 114 мг поживних хімічних елементів на 1 кг ґрунту².

З 1991 р. на державному рівні майже повністю було припинено реалізацію програм меліорації земель. Як наслідок, вже з 1996 р. простежувалася стійка тенденція до зниження вмісту поживних хімічних елементів у складі ґрунтів України. Значна частина сільськогосподарської продукції рослинного походження виготовлялася за рахунок втрат природної родючості ґрунтів. В результаті чого в період з 2005 по 2011 р.р. Державною установою «Центрдержродючість» було зафіксовано найнижчі показники вмісту азоту, калію та фосфору, які у своїй мінімальній позначці становили 107 мг на 1 кг ґрунту³.

¹ Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2019 році (2019). <<https://mepr.gov.ua/news/37844.html>> С. 222. (дата звернення: 08.08.2022).

² Національна доповідь про стан родючості ґрунтів України (2010). http://www.iogu.gov.ua/wp-content/uploads/2013/07/stan_gruntiv.pdf (дата звернення: 08.08.2022).

³ Стан родючості ґрунтів України (2018) <https://uabio.org/wp-content/uploads/2018/10/2-yuri-kryvda-workshop-agro-residues-27092018-small.pdf> (дата звернення: 08.08.2022).

З 2012 р. тенденція до зниження рівня концентрації хімічних елементів у ґрунтах України не змінилася, однак динаміка зменшення їх вмісту значно уповільнилася, порівняно з попередніми роками. Якщо у 2008 р. втрати склали 130 кг на 1 га обстеженої площі земель, у 2009 р. - 129 кг/га, у 2010 і 2011 р.р. - близько 110 кг/га. З 2012 р. до поточного року показники втрат рухомих сполук поживних хімічних елементів в середньому по країні коливаються в межах 70 - 72 кг/га¹. Це пов'язано зі збільшенням внесення в ґрунт мінеральних добрив за власні кошти сільськогосподарських підприємств та за рахунок місцевих бюджетів, а також зі змінами кліматичних умов (зокрема, підвищенням температурних умов, потеплінням), що вплинуло на обмін поживних речовин у ґрунті.

Сучасний стан земель, а також масштаби та інтенсивність негативного антропогенного впливу на них свідчать про необхідність проведення наукового аналізу сучасного стану правового регулювання суспільних відносин у сфері охорони земель та ґрунтів в Україні, а також про розробку та вжиття невідкладних заходів щодо охорони земель, оскільки глобальні порушення їх природного стану врешті можуть негативно вплинути на життєдіяльність людства.

Основні завдання дослідження полягають у проведенні критичного аналізу законодавства щодо правової регламентації суспільних відносин у сфері охорони земель та ґрунтів; дослідженні нормативних положень чинного законодавства України з метою виявлення прогалин у правовому забезпеченні охорони земель та ґрунтів та формулювання пропозицій для його подальшого удосконалення та розвитку.

Основою для формування наукових теоретичних і практичних висновків та пропозицій в галузі правового забезпечення охорони земель має слугувати дослідження законодавства в його історичному розвитку. Вивчення застосування організаційно-правових заходів, спрямованих на охорону земель у хронологічній послідовності, надасть змогу в подальшому правильно обирати ті юридичні форми, котрі будуть дійсно дієвими та забезпечать практичну охорону земельних ресурсів України.

¹ Стан родючості ґрунтів України (2018) <https://uabio.org/wp-content/uploads/2018/10/2-yuri-kryvda-workshop-agro-residues-27092018-small.pdf> (дата звернення: 08.08.2022).

Перші кроки у сфері земельних відносин у цьому напрямі були зроблені людством ще за часів Трипільської культури (VI – III тис. до н. е.), коли первісне суспільство вперше усвідомило важливе значення природної родючості ґрунтів.

На ранньому етапі формування державності на території сучасної України сільське господарство вважали одним з головних факторів розвитку держави. В історичній літературі наголошується, що утворення Київської державності, розквіт її культури стали природним результатом усього попереднього розвитку південнослов'янського суспільства, рушійною силою якого був не зовнішній вплив, а господарський розвиток, перш за все, розвиток землеробства як провідної галузі господарства.

Проте, як відомо, з започаткуванням розвитку людства і аж до початку XX століття сільське господарство, головним чином, розвивалося екстенсивним шляхом. Йдеться про господарське освоєння все нових територій. Використання природних ресурсів, у тому числі і земель, було стихійним: знищувалися ліси, розорювалися степи, до сільськогосподарського обробітку залучалися все більші території. Царська влада безгосподарно ставилася до проблеми охорони природи. Відповідно і навантаження на чорноземні ґрунти у сільському господарстві було помірно інтенсивним: при веденні сільського господарства не застосовувалися меліоранти, хімічні добрива та інші шкідливі для ґрунту хімічні речовини, не проводилося зрошення й осушення земель; посівні площі засівалися переважно зерновими культурами; в землеробстві застосовувалися здебільшого примітивні та екстенсивні способи його ведення.

Варто зазначити, що за таких умов розвитку сільського господарства проблема охорони та підвищення родючості ґрунтів до початку XX століття взагалі не виникала. Тому в історичних джерелах до цього часу не міститься жодних згадувань про існування нормативної бази її забезпечення.

І лише у 10-х роках XX століття вперше постало питання про необхідність наукової розробки і законодавчого закріплення програми раціонального використання земель та ґрунтового покриття. Доказом цього виступає земельна реформа, розпочата Петром Столипініним у 1907 р. Реформа була спрямована на досягнення оптимізації землекористування у сільській місцевості (зокрема,

ліквідації таких недоліків у землекористуванні як черезсмулля, далекоземелля, неправильні конфігурації земельних наділів, що були перешкодою ефективного використання землі), сприяння розвитку промисловості, а також зростанню виробництва сільськогосподарської продукції для подальшого її експортування.

Нормативним виразом «столипінської» земельної реформи став Указ від 9 листопада 1906 р. «Про доповнення деяких положень чинного закону стосовно селянського землеволодіння та землекористування», який після затвердження Державною думою, Державною радою і царем 14 липня 1910 р. отримав силу закону; Закон «Про зміну та доповнення деяких постанов про селянське землеволодіння» від 14 червня 1910 р.; Закон «Про землевпорядкування» від 24 травня 1911 р.; «Положення про землеустрій» від 29 травня 1911 р. Названі нормативні акти закріпили основні положення реформи, які полягали в: 1) запровадженні продажу земель селянам у приватну власність через Селянський банк на пільгових умовах; 2) наданні агроекономічної допомоги селянам шляхом впровадження прогресивних форм сільськогосподарського виробництва; 3) підвищенні культури землеробства на селі шляхом організації навчальних курсів; 4) введенні інституту спадкового землеволодіння та ін.

Варто зазначити, що результати «столипінської» реформи характеризуються значним зростанням сільськогосподарського виробництва, збільшенням ємності внутрішнього ринку, зростом експорту сільськогосподарської продукції, причому торгівельний баланс держави набув більш активного характеру. Як наслідок, вдалося не тільки вивести сільське господарство з кризи, а ще й перетворити його в домінуючу економічну силу країни. Валовий дохід усього сільського господарства склав у 1913 році 52,6 % від загального валового доходу. Прибуток всього народного господарства, завдяки збільшенню вартості продукції аграрного виробництва, зріс на 33,8 %.¹ А це, як відомо, є показником економічної родючості ґрунтів, рівень якої відповідно підвищився. Водночас, навчальні курси, спрямовані на розвиток культури землеробства,

¹ В. Волковинський, Ю. Хоптяр «Столипінська аграрна реформа в Україні». Інститут історії України. НАН України. <http://www.history.org.ua/?termin=Stolypinska_reforma> (дата звернення: 08.08.2022).

сприяли раціональному використанню земель, а, відповідно, і підтриманню належної якості земель та інших природних ресурсів.

Принципово нові підходи у правовій регламентації земельних відносин були запроваджені у 1917 році, коли було прийнято «Декрет про землю».

Декретом скасовувалася приватна власність на землю, заборонявся її продаж, а також було проголошено, що земля, як всенародне надбання, повинна надаватися в безоплатне користування селянам. Важливим принципом Декрету стало також положення про розподіл повноважень між центральними та місцевими органами радянської влади. Таким чином, центральні органи держави вирішували принципові питання про землю і землекористування, а місцеві органи, виходячи із конкретних особливостей та умов землекористування, визначали порядок, форму та умови використання землі. Такий розподіл владних повноважень надав можливість у законодавстві Української РСР при регулюванні питання правової охорони та підвищення родючості ґрунтів враховувати особливості природних умов та господарської діяльності у республіці.

Окремі ідеї та принципи, закладені «Декретом про землю», проіснували майже у незмінному вигляді аж до 1991 року. Зокрема, це стосується виключної державної форми власності на землю, а також заборони на продаж землі. В той же час, період з 1917 по 1991 роки характеризується певними змінами в правовому регулюванні земельних відносин. В ці роки починає розвиватися широка інтенсифікація та хімізація сільського господарства. А це, в першу чергу, передбачало інтенсивне внесення в ґрунт мінеральних добрив, гербіцидів, інсектицидів та отрутохімікатів. Застосування таких засобів захисту рослин забезпечувало значне зростання економічної та ефективної родючості ґрунту. Однак при цьому суттєво знижувалася його природна та потенційна родючість, негативних впливів зазнавали інші природні ресурси, забруднювалося навколишнє природне середовище.

Лише у 60-тих р.р. ХХ століття вперше почали звертати увагу на незадовільний стан довкілля. В цей період було прийнято низку нормативно-правових актів, дія яких була спрямована як на охорону навколишнього природного середовища в цілому, так і окремих його компонентів. Перш за все слід назвати Закон «Про

охорону природи Української РСР»¹, прийнятий 30 червня 1960 року Верховною Радою УРСР і доповнений у 1964 році. Зазначений Закон врегулював відносини у сфері охорони і раціонального використання природних ресурсів.

Ідеї, закладені цим Законом, у подальшому втілювалися у нормативних актах землеохоронної та ґрунтоохоронної спрямованості. Зокрема, вони знайшли відображення у Постановах Ради Міністрів Української РСР «Про заходи по охороні ґрунтів і захисних лісонасаджень на території Української РСР»² від 12 вересня 1960 року та «Про організацію боротьби з ерозією ґрунтів на території УРСР» від 30 квітня 1960 року. Важливою новелою останньої Постанови було рішення провести повний облік ерозійних земель і протиерозійних споруд. По суті, норми цієї Постанови можна вважати першими спробами запровадження на території республіки земельного кадастру, важливою складовою якого виступають відомості про якісний стан ґрунтів.

Подальший розвиток відповідні правові приписи отримали у Постанові Ради Міністрів УРСР «Про невідкладні заходи по захисту ґрунтів від вітрової і водної ерозії в Українській РСР»³ від 16 травня 1967 року. Вказаною Постановою було закріплено на прями проведення протиерозійних заходів (terasування схилів, будівництво протиерозійних гідротехнічних споруд, створення полезахисних лісових насаджень залісення ярів, балок, пісків та інших непридатних для сільськогосподарського виробництва земель тощо), що були необхідними для впровадження в різних регіонах України з урахуванням географічних та кліматичних особливостей кожного з них. Такий диференційований підхід у вирішенні питання боротьби з ерозією ґрунтів безумовно надав

¹ Енциклопедія історії України: Т. 3: Валерій Смолій та ін.. НАН України, 2005. <http://www.history.org.ua/?termin=Zakon_URSR_Pro_okhoronu_pryrody_URSR_1960> accessed 11 July 2021. (дата звернення: 08.08.2022).

² Про заходи по охороні ґрунтів і захисних лісонасаджень на території Української РСР: Постанова Ради Міністрів УРСР від 12 вересня 1960 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1541-60-п#Text> (дата звернення: 08.08.2022).

³ Про невідкладні заходи по захисту ґрунтів від вітрової і водної ерозії в Українській РСР: Постанова Ради Міністрів УРСР від 16 травня 1967 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/320-67-п#Text> (дата звернення: 08.08.2022).

позитивні результати: по-перше, підвищилися економічні показники родючості ґрунтів, по-друге, впровадження заходів боротьби з ерозією призвели до підвищення природної стійкості довілля на локальному рівні.

Окремий напрям розвитку землеохоронного законодавства 60-х років ХХ століття склали нормативні положення щодо проведення адміністративного контролю за використанням та охороною земель. Зокрема, 19 вересня 1962 року набрало юридичної сили Положення «Про державних контролерів по охороні ґрунтів і захисних лісонасаджень на території УРСР».¹ У вказаному нормативному акті вперше на законодавчому рівні було визначено механізм діяльності спеціально уповноважених державних органів і посадових осіб щодо перевірки дотримання й виконання ґрунтозахисного законодавства. Передбачено також досить широке коло повноважень державних контролерів з проведення контролю за охороною ґрунтів та проведенням заходів, спрямованих на підвищення родючості ґрунтів. Однак виконання державними контролерами своїх функцій на той час ускладнювалося тим, що законодавством не було визначено найголовніше – саме зміст поняття родючості ґрунтів як об'єкта правової охорони. А без цього практично неможливо проконтролювати рівень дотримання землекористувачами вимог земельного законодавства з охорони земель та ґрунтів.

Важливою рисою ґрунтоохоронного законодавства кінця 1960-х – початку 1990-х років слід вважати підвищення рівня правового регулювання відносин щодо меліорації земель. В цьому напрямі увага традиційно приділялася охороні земель сільськогосподарського призначення, про що свідчать ряд постанов урядових органів. Зокрема, йдеться про постанови Ради Міністрів СРСР: 1) «Про широкий розвиток меліорації земель для одержання високих і сталих урожаїв зернових та інших сільськогосподарських культур Українській РСР» від 16 червня 1966 року; 2) «Про заходи по подальшому розвитку меліорації земель та їх сільськогосподарському освоєнню в 1971 – 1975 роках» від 16 квітня 1971 року;

¹ Про державних контролерів по охороні ґрунтів і захисних лісонасаджень на території УРСР: Постанова Ради Міністрів СРСР від 19 вересня 1962 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1103-62-п#Text> (дата звернення: 08.08.2022).

3) «Про план меліорації земель на 1976 – 1980 роки та заходи по поліпшенню використання меліорованих земель» від 15 липня 1976 року. Із введенням в дію цих Постанов площі зрошуваних й осушених земель на території СРСР збільшилися майже вдвічі (до 27 млн. га). Значне збільшення таких площ мало місце в тому числі і на території сучасної України. При впровадженні заходів, передбачених програмами меліорації земель сільськогосподарського призначення були досягнуті цілі, котрі визначав уряд колишнього СРСР: значно підвищилася штучна родючість ґрунтів, виконані завдання Продовольчої програми, в цілому забезпечено економічний розвиток країни.

Разом з тим, представники сучасної науки земельного права справедливо зауважують, що загальна інтенсифікація сільськогосподарського природокористування, яка особливо стала відчутною у другій половині ХХ століття, спричинила зниження рівня природної стійкості та рівноваги довкілля в цілому та земель зокрема.¹ Т. В. Лісова також зазначає, що елементом екосистеми виступають не лише сільськогосподарські угіддя, а й усі землі, незалежно від їх цільового призначення. Тому надзвичайно актуальним в умовах сьогодення було б здійснювати охорону земель на підставі комплексного підходу до угідь як до складних природних утворень (екосистем) з урахуванням їх зональних і регіональних особливостей.² З такими висновками науковців варто погодитись, оскільки процеси, які відбувалися у землеробській галузі за часів радянської влади призвели до критичного стану якості ґрунтів, зниження їх природної родючості та порушення екологічної рівноваги довкілля. З набуттям Україною незалежності проблема правового забезпечення охорони родючості ґрунтів постала особливо гостро.

Певні сподівання на її вирішення були пов'язані з запровадженням земельної реформи, початок якої закладено прийняттям 18 грудня 1990 р. Верховною Радою Української РСР постанови

¹ П. Ф. Кулинич Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: монографія. Київ, Логос, 2011. 688 с.

² Т. В. Лісова Правове забезпечення відновлення земель: теоретичні і практичні проблеми: монографія. Харків, Юрайт, 2020. 396 с.

«Про земельну реформу».¹ За роки реалізації програми самої земельної реформи і додаткових нормативних актів, спрямованих на прискорення її виконання, фактично було започатковано нову систему земельних відносин. Так, з'явилися різні форми власності на землю, створено рівні умови існування всіх форм власності і господарювання на землі, запроваджено ринковий обіг землі тощо. В цілому можна констатувати позитивні зміни в політичній, економічній, соціальній сферах життя суспільства. Однак земельна реформа, на жаль, оминула важливе питання забезпечення правової охорони родючості ґрунтів. В Україні з 1991 року було фактично припинено реалізацію програм з підвищення родючості ґрунтів. Внаслідок цього останнім часом зросли втрати гумусу на родючих землях України, поширилися вітрова та водна ерозії, суттєво знизилися показники економічної та природної родючості ґрунтів.

Значною подією в історії розвитку земельних відносин можна вважати прийняття 25 жовтня 2001 р. Верховною Радою України Земельного кодексу України.² Важливе місце в Кодексі відведено проблемі правової охорони земель (статті 162 – 172). Тут детально розкриваються поняття, завдання, зміст і порядок охорони земель, розглядаються питання використання техногенно забруднених земель, консервації деградованих і малопродуктивних угідь та рекультиватії порушених земель. Важливі положення в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунту закріплені статтею 165, яка регламентує нормування в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів. Насамкінець статтею 168 ґрунти визнаються об'єктом особливої охорони.

З прийняттям чинного Земельного кодексу України була сформована розгалужена система нормативних актів, яка постійно вдосконалювалась, деталізувалась та окреслювала нові напрямки у галузі правового забезпечення охорони та підвищення родючості ґрунтів. На підставі Земельного кодексу України прийнято цілу низку нормативно-правових актів різного рівня та юридичної

¹ Про земельну реформу: Постанова Верховної Ради Української РСР від 18 грудня 1990 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-12#Text> (дата звернення: 08.08.2022).

² Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 08.08.2022).

сили, розроблено спеціальні програми, спрямовані на охорону земель та ґрунтів. Особливо важливе значення мають два одночасно прийнятих Закони України: «Про охорону земель»¹ і «Про державний контроль за використанням та охороною земель»² від 19 червня 2003 р. Перший з названих Законів містить перелік базових понять у галузі правового забезпечення охорони земель і ґрунтів та їх визначень, закріплює інші принципові положення щодо зазначеної сфери. У другому – на законодавчому рівні здійснено розподіл повноважень органів управління у галузі правового забезпечення охорони земель і ґрунтів. Реалізація положень зазначених Законів спричинила прийняття багатьох інших нормативно-правових актів, зокрема, постанови Кабінету Міністрів України від 26 травня 2004 р., № 681 «Про затвердження Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель»³; наказу Мінагрополітики України від 26 лютого 2004 р., № 51 «Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення»⁴; наказу Мінагрополітики та продовольства України від 26 квітня 2013 р., № 283 «Про затвердження Порядку консервації земель»⁵; розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 березня 2016 р., № 271-р «Про затвердження Національного

¹ Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV. URL: <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text> (дата звернення: 08.08.2022).

² Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text> (дата звернення: 08.08.2022).

³ [Про затвердження Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування \(зонування\) земель](#): Постанова КМУ від 26. 05. 2004 р., № 681. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/681-2004-п#Text> (дата звернення: 08.08.2022).

⁴ Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення: Наказ Мінагрополітики України від 26 лютого 2004 р., № 51. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0383-04#Text> (дата звернення: 08.08.2022).

⁵ Про затвердження Порядку консервації земель: наказ Мінагрополітики та продовольства України від 26 квітня 2013 р., № 283. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0810-13#Text> (дата звернення: 08.08.2022).

плану дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням¹ та ін. Як наслідок, норми, які мають забезпечувати охорону родючості ґрунтів, розпорошені в багатьох чинних нормативних актах. Відсутність єдиного нормативно-правового документа, в якому були б сконцентровані приписи, присвячені правовому забезпеченню охорони ґрунтів та їх родючості, ускладнює, а то й унеможливує реалізацію тих правових заходів, які спрямовані на вирішення проблеми, що досліджується.

Статтею 162 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року, № 2768-III закріплено законодавче поняття охорони земель, відповідно до якого - це система правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського і лісогосподарського призначення, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісогосподарського призначення, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення.

Як вбачається з наведеного поняття, охороні підлягають всі землі в межах державного кордону України, незалежно від їх цільового призначення. Це підтверджується також нормативними положеннями Закону України “Про охорону земель”. Однак нормативно закріплене поняття охорони земель стосується, в першу чергу, саме земель сільськогосподарського призначення, оскільки майже всі напрями діяльності (окрім останнього), передбачені статтею, спрямовані на охорону і поліпшення якісного стану ґрунтів.

Дослідивши землеохоронне законодавство в його історичному руслі, можна зробити висновок, що такий підхід в регулюванні землеохоронних відносин сформувався ще в першій половині ХХ століття і до сьогодні залишається практично незмінним. Протягом майже століття економіка держави розвивалася за рахунок не-

¹ Про затвердження Національного плану дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 березня 2016 р., № 271-р <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/271-2016-p#Text> (дата звернення: 08.08.2022).

ощадливої експлуатації природних ресурсів у поєднанні з низькою пріоритетністю питань охорони навколишнього природного середовища. Очевидно, що саме це стало першопричиною невинного погіршення якісного стану земельних ресурсів України та довкілля в цілому. На цьому зауважують представники еколого-правової та земельно-правової науки. Зокрема, на думку Тетяни Лісової, сьогодні, як ніколи, надзвичайно актуальним є підхід до землі як до елементу екосистеми, адже землі є об'єктом довкілля, тому їх охорона і відновлення мають відбуватися в руслі відновлення й інших природних об'єктів.¹

Беззаперечно, наявність адекватного правового регулювання, спрямованого на охорону земель та ґрунтів є необхідною передумовою подальшого розвитку суспільства. Однак таке регулювання має забезпечувати не лише економічні інтереси, а ще й сприяти досягненню збалансованого природокористування та охороні природних ресурсів, у тому числі і ґрунтів. В цьому аспекті доцільно звернутися до наукової позиції, висловленої А. П. Гетьманом та Г. В. Анісімовою, що базовими характеристиками екологічної складової сталого розвитку, відповідно до вимог ЄС, є охорона довкілля, забезпечення екологічної безпеки населення і територій, зменшення антропогенного навантаження на нього, перегляд вимог щодо кліматичних змін, якості питної води, рівнів шкідливого впливу виробничого, побутового та інших шумів у великих містах на організм людини, захист від вібрації та інших фізичних факторів, поводження з відходами тощо.² Отже, подальше правове регулювання раціонального використання та охорони земельних ресурсів (в тому числі і ґрунтів) України має розвиватися з урахуванням поєднання економічних інтересів суспільства з екологічними складовими сталого (збалансованого) розвитку.

Отже, спираючись на викладене, зауважимо, що сучасна правова регламентація суспільних відносин в галузі охорони ґрунтів базується на декількох основних законодавчих актах: Земельний ко-

¹ Т. В. Лісова Правове забезпечення відновлення земель: теоретичні і практичні проблеми: монографія. Харків, Юрайт, 2020. 396 с.

² А. П. Гетьман, Г. В. Анісімова Деякі еколого-правові аспекти забезпечення сталого розвитку України // Право та інновації. 2017. № 3 (19) <https://openarchive.nure.ua/bitstream/document/14660/1/doc1.pdf> (дата звернення: 08.08.2022).

декс України¹ від 25 жовтня 2001 р. № 2768; Закон України «Про охорону земель»² від 19 червня 2003 р. № 962; Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»³ від 19 червня 2003 р. № 963; Закон України «Про меліорацію земель»⁴ від 14 січня 2000 р. № 1389-XIV.

Спеціального ж законодавчого акта, який регулював би відносини у галузі охорони ґрунтів сучасна нормативно-правова база, на жаль, не містить. Хоча спроби виправити цю законодавчу прогалину неодноразово робилися науковцями Національної Академії Аграрних Наук України. У 2013 році було розроблено проект Закону України «Про збереження ґрунтів та охорону їх родючості»⁵, підготовлений згідно з дорученням Мінагрополітики України № 13-3/7 від 08 квітня 2013 р. Цей Закон мав визначити правові, економічні, екологічні та організаційні основи використання та збереження ґрунтів, охорони і відтворення їх родючості, встановлює основні принципи державної політики у цій сфері, вимоги щодо збереження якісного стану ґрунтового покриву, захисту його від негативних природних та антропогенних впливів. Метою розроблення проекту Закону було прийняття повномасштабного нормативно-правового акта рамкового типу, який містить всі необхідні положення і норми, що регулюють правові взаємовідносини в цій сфері.

17 березня 2015 року Комітет Верховної Ради України з питань аграрної політики та земельних відносин розглянув законопроект (реєстр. № 1798 від 20 січня 2015 р.), в результаті чого Верховній Раді України було надано рекомендацію відхилити його у зв'язку з

¹ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 08.08.2022).

² Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text> (дата звернення: 08.08.2022).

³ Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text> (дата звернення: 08.08.2022).

⁴ Про меліорацію земель: Закон України від 14 січня 2000 р. № 1389-XIV. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1389-14#Text> (дата звернення: 08.08.2022).

⁵ Про збереження ґрунтів та охорону їх родючості: Проект Закону України (2013). <https://ips.ligazakon.net/document/NT0506> (дата звернення: 08.08.2022).

дублюванням окремих положень з іншими законодавчими актами. Після відхилення проекту Закону «Про збереження ґрунтів та охорону їх родючості» у 2017 р. науковцями Національної академії аграрних наук України було опрацьовано проект технічного Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо механізмів удосконалення збереження ґрунтів та економічного стимулювання відтворення їх родючості», який мав таку ж саму долю, що і попередній.

Таким чином, майже за сто років усвідомлення суспільством необхідності правового забезпечення охорони ґрунтів та їх родючості, органами влади так і не було визначено загальної концепції вирішення цієї проблеми. Поодинокі правові норми, що регулюють ґрунтоохоронні відносини, розташовано фрагментарно у великій кількості різноманітних нормативно-правових актів. Ця проблема потребує негайного вирішення шляхом прийняття спеціалізованого базового правового акта. Уявляється, що таким нормативно-правовим актом має стати Закон України «Про охорону ґрунтів та їх родючості».

Таким чином, проведений критичний аналіз діючого раніше та чинного сьогодні законодавства України дозволяють зробити висновок, що історичний розвиток правового забезпечення охорони земель та ґрунтів слід поділити на два періоди: 1) радянський (з середини 1940-х р.р. – до 1990 р.); 2) незалежної України (з 1990 р. – до сьогодні). Перший період розвитку правової думки щодо зазначеної проблематики характеризується агресивним нарощуванням штучної та економічної родючості ґрунтів шляхом інтенсифікації сільськогосподарського виробництва, надмірної хімізації сільського господарства, меліорації сільськогосподарських угідь. З часу проголошення України незалежною державою й до сьогодні триває другий період еволюції законодавства щодо правового забезпечення охорони земель та ґрунтів. У цей період поступово формується напрямок еколого-правового забезпечення охорони земель та природної родючості ґрунтів.

Проте сучасне вітчизняне законодавство характеризується відсутністю чіткої науково обґрунтованої концепції системи використання і охорони ґрунтів. У свою чергу існуюча недосконала нормативно-правова база спричинює недостатню ефективність

правового регулювання відносин з використання та охорони ґрунтів України. Цілком очевидно, що подальше правове регулювання раціонального використання та охорони земельних ресурсів (в тому числі і ґрунтів) України має розвиватися з урахуванням не лише економічних інтересів суспільства, а ще й сприяти досягненню збалансованого природокористування та охороні природних ресурсів, у тому числі і ґрунтів.

З метою оптимізації правового забезпечення охорони земель та ґрунтів було б доцільно удосконалити діючу нормативно-правову базу у сфері правової регламентації суспільних відносин щодо охорони ґрунтів шляхом прийняття спеціального Закону України «Про охорону ґрунтів та їх родючості». В зазначеному Законі варто визначити та диференціювати заходи, спрямовані на охорону та поліпшення якісних характеристик ґрунтової родючості; передбачити норми щодо забезпечення еколого-збалансованого землекористування та застосування екологобезпечних технологій обробітку ґрунту; визначити способи провадження господарської діяльності з урахуванням вектору на збереження продуктивності сільськогосподарських угідь, підвищення їх екологічної стійкості і родючості ґрунтів.