

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТЕХНОГЕННО ЗАБРУДНЕНИХ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

Проаналізовано земельне законодавство України на предмет врегулювання правового режиму використання і охорони техногенно забруднених земель і внесено рекомендації щодо його вдосконалення.

Ключові слова: землі, охорона земель, техногенно забруднені землі, охорона довкілля.

Проанализировано дземельное законодательство Украины на предмет урегулирования правового режима использования и охраны техногенно загрязненных земель и внесены рекомендации относительно его совершенствования.

Ключевые слова: земли, охрана земель, техногенно загрязненные земли, охрана окружающей среды.

The current landed legislation of Ukraine is analysed for the purpose the settlement of the legal mode of the use and guard of technogenic muddy earth and recommendations are brought in in relation to his perfection.

Key words: earth, guard of earth, technogenic muddy earth, guard of environment.

Відповідно до Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 р. стан земельних ресурсів України близький до критичного, за період проведення земельної реформи значна кількість проблем у сфері земельних відносин не лише не розв'язана, а й загострилася, зокрема, на всій території поширені процеси деградації земель, серед яких наймасштабнішими є ерозія (близько 57,5 відсотка території), забруднення (близько 20 відсотків території), підтоплення (близько 12 відсотків території), при цьому зменшується вміст поживних речовин у ґрунтах, а щорічні втрати гумусу становлять 0,65 тонни на 1 гектар¹. Крім того, стратегія визначає, що антропогенне і техногенне навантаження на навколишнє природне середовище в Україні у кілька разів перевищує відповідні показники у розвинутих країнах світу. Тому в сучасних умовах надзвичайну вагу має питання щодо правового режиму використання і охорони техногенно забруднених земель, що й обумовлює актуальність і своєчасність даного дослідження. Слід відзначити, що питання правового режиму техногенного забруднених земель не були предметом окремих комплексних наукових досліджень і розглядалися, переважно в контексті охорони земель в цілому у працях як українських, так і російських вчених у галузі земельного права, зокрема, В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, А. Г. Бобкової, М.М. Брінчука, О.А. Вівчаренка, А.П. Гетьмана, О.Л. Дубовик, І.І. Каракаш, В. В. Костицького, М.В. Красової, С.М. Кравченко, О.В. Конишевої, П.Ф. Кулинича, Н.Р. Малишевої, Т.К. Оверковської, В.І. Семчика, В. І. Сіряк, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги та ін.

Правове регулювання відносин щодо використання і охорони техногенно забруднених земель в Україні здійснюється цілою низкою різногалузевих правових актів, неоднорідних за юридичною силою та характером. Слід зауважити, що в Україні ще остаточно не сформоване законодавство щодо охорони техногенно забруднених земель, точніше воно не становить такої цілісної взаємоузгодженої системи як, наприклад, земельне чи водне законодавство.

Новітній або сучасний етап розвитку земельного законодавства в Україні більшість дослідників пов'язують з прийняттям Земельного Кодексу УРСР 18 грудня 1990 р.², зокрема, А.П. Шеремет³, А.М. Мірошніченко⁴, І.І. Каракаш⁵, І.Б. Мачуська⁶ та ін. Слід зазначити, що в цьому нормативному акті не містилося спеціальних положень, які б

визначали особливості використання чи охорони техногенно забруднених земель, при цьому низка норм була присвячена охороні земель в цілому. Як відзначає Т.К. Оверковська, переважна більшість норм цього кодексу була спрямована на регулювання землеохоронних відносин у сфері сільського господарства і щодо земель сільськогосподарського призначення⁷. Що ж стосується техногенного навантаження на землі, то категорія «техногенно забруднені землі» не застосовувалася в цьому акті, натомість вживалося лише поняття «деградовані землі», але без розкриття його змісту, крім того було розширено, в порівнянні з радянським земельним законодавством 70-80 рр., види техногенних забруднень, які можуть негативно впливати на стан земельних ресурсів, зокрема, до цього переліку, окрім виробничих відходів, стічних вод, були включені й хімічні та радіоактивні речовини. Також слід констатувати, що аналогічні положення щодо правового режиму використання і охорони земель містились і в оновленій редакції ЗК України від 13 березня 1992 р.⁸

Черговим кроком у механізмі правового регулювання використання та охорони техногенно забруднених земель стала постанова Верховної Ради УРСР «Про невідкладні заходи щодо захисту громадян від наслідків Чорнобильської катастрофи» від 01 серпня 1990 р.⁹, хоча, як справедливо зазначається у юридичній літературі, положення цієї постанови носили в основному політико-декларативний характер і конкретного правового режиму не передбачали¹⁰, її значення полягає в тому, що вперше в законодавчому рівні було зроблено спробу визначити порядок використання радіаційно забруднених земель у результаті аварії на ЧАЕС. Зокрема, у п. 7 постанови було закріплене зобов'язання Ради Міністрів УРСР вирішити протягом року питання про виведенню із користування сільськогосподарських угідь або перепрофілюванню господарств, де неможливе одержання «чистої» продукції. Безумовно, не слід перебільшувати значення даного положення, оскільки в ньому не містилося конкретних вказівок і заходів щодо використання земель, забруднених у результаті аварії на ЧАЕС, але принаймні на порядок денний було висунуто що проблему, як таку, що потребує невідкладного вирішення.

Детальну конкретизацію питання щодо подолання та ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС отримали із прийняттям Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27 лютого 1991 р.¹¹ Як стверджує А.П. Шеремет, цей нормативний акт разом із ЗК України визначає правовий режим техногенно забруднених земель¹². При цьому ми вважаємо за необхідне підкреслити, що у цьому нормативно-правовому акті вживаються лише категорії «радіаційно небезпечні землі», «радіоактивно забруднені землі» та розкривається їхній зміст, але не використовується власне поняття «техногенно забруднені землі». Що ж стосується визначень радіоактивних і радіаційно забруднених земель, то, на наш погляд, вони не розкривають повною мірою сутнісних характеристик цих категорій, а лише констатують ті заходи, які необхідно здійснювати на даних територіях і види діяльності, які підлягають обмеженню на цих землях, тобто у них закріплюються тільки наслідки радіаційного та радіоактивного забруднення довкілля без причин їх виникнення й існування. Але незважаючи на це, не можна не відзначити пріоритетне юридичне значення положень вищезазначеного закону у механізмі гарантування режиму використання та охорони вказаних територій з метою зменшення ризиків радіоактивного опромінення на здоров'я людини та на екологічні системи. Хоча, як зазначає В.І. Сіряк, не варто занадто перебільшувати значення цього закону, оскільки він був прийнятий з великим запізненням, носив локальний характер і не давав можливості забезпечити правовий захист населення у разі інших ядерних інцидентів і радіоактивного забруднення¹³.

Важливу роль у механізмі охорони навколишнього природного середовища в Україні відіграв Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», прийнятий 25 червня 1991 р.¹⁴ У юридичній літературі цей нормативно-правовий акт визначається як системоутворююче джерело екологічного права¹⁵, в якому знайшла втілення ідея

комплексного підходу до регулювання природоохоронних відносин і саме з його прийняттям був започаткований новий етап становлення екологічного права¹⁶.

Аналіз Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» на предмет врегулювання у ньому відносин щодо використання і охорони техногенно забруднених земель свідчить про окреслення загальних орієнтирів щодо запобігання та ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище і його компоненти, зокрема, землі. Таким чином, цей закон закріплює і визнає як потенційну загрозу можливий негативний техногенний вплив на стан довкілля і містить низку узагальнюючих норм-механізмів його запобігання та протидії.

Здійснюючи аналіз чинного земельного законодавства України, не можна залишити поза увагою Конституцію України¹⁷ як Основний Закон держави, який регулює найважливіші суспільні відносини, в тому числі й у сфері раціонального природокористування, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки. Звичайно, що Конституція України безпосередньо не регулює відносини щодо використання і охорони земель, а містить узагальнюючі та концептуальні засади взаємовідносин «людина — держава — природа». У цьому контексті неабиякий інтерес становить ст. 16 Конституції України, яка закріплює екологічну функцію держави та її пріоритетні напрями, серед яких підтримання екологічної рівноваги на території України та подолання наслідків Чорнобильської катастрофи. Закріплення екологічної функції держави на найвищому законодавчому рівні характерне не лише для українського, а й європейського та російського конституційного законодавства, при цьому, як слушно зазначається у юридичній літературі, не слід переоцінювати сам факт конституційного закріплення екологічної функції держави, оскільки його відсутність у конституціях держав світу частково компенсується за рахунок взаємодії різних органів влади і в екологічних інтересах громадян теж¹⁸.

На виконання і відповідно до ст. 16 Конституції України були розроблені і затверджені постановою Верховної Ради України «Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 05 березня 1998 р.¹⁹, згідно яких екологічну ситуацію в Україні було охарактеризовано як кризову, що склалася через нехтування об'єктивними законами розвитку і відтворення природно-ресурсного комплексу України, більше того, у п. 9 Розділу I зазначеної постанови було визначено кількісні та якісні показники стану земельних ресурсів і констатовано, що сучасне використання земельних ресурсів України не відповідає вимогам раціонального природокористування, а інтенсивне сільськогосподарське використання земель призводить до зниження родючості ґрунтів, при цьому ситуація з забрудненням територій ускладнилася після аварії на Чорнобильській АЕС, радіонуклідами забруднено понад 4,6 млн. гектарів земель у 74 районах 11 областей, у тому числі 3,1 млн. гектарів ріллі, з використання вилучено 119 тис. гектарів сільськогосподарських угідь, у тому числі 65 тис. гектарів ріллі.

З огляду на такий стан земельних ресурсів у п. 29 Розділу IV вищезазначеної постанови були передбачені основні заходи щодо збалансованого використання і відновлення земельних ресурсів окремо щодо порушених, дуже еродованих і зрошуваних земель. При цьому поняття «техногенно забруднені землі» не застосовувалося і відповідно не закріплювалися заходи щодо їх використання та охорони.

Не містилося поняття техногенно забруднених земель і в Законі України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки» від 21 вересня 2000 р.²⁰ Але аналіз даного нормативного акта становить підвищений інтерес з тих міркувань, що у його п. 3 серед завдань у сфері охорони і відтворення земельних ресурсів передбачалося обмеження руйнівного інтенсивного використання екологічно уразливих земель, а в п. 5 — до заходів щодо збільшення площі національної екологічної мережі віднесено консервацію деградованих і забруднених земель з наступним їх частковим залісненням. Крім того, у Додатку № 4 Програми по регіонах

Україні було визначено площі деградованих і забруднених земель, зокрема, найвищий показник у Дніпропетровській області — 347,4 тис. гектарів, Івано-Франківській — 14,8 тис. гектарів, м. Київ — 0,1 тис. гектарів.

Одним із перших нормативно-правових актів, де було закріплено поняття техногенно забруднених земель, є Указ Президента України «Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки» від 30 травня 2001 р.²¹ Так, у підрозділі 3 Основних напрямів земельної реформи для здійснення реформування земельних відносин передбачалося розпочати комплексне обстеження техногенно забруднених земель, здійснити консервація деградованих і малопродуктивних земель та диференціацію використання радіоактивно забруднених сільськогосподарських угідь. При цьому не розкривався зміст даних понять і не конкретизувалися механізми їх реалізації.

Вирішальне значення у механізмі правового регулювання відносин щодо використання і охорони техногенно забруднених земель має прийнятий 25 жовтня 2001 р. ЗК України²². Наразі слід зауважити, що в юридичній літературі пропонується неоднозначне трактування положень Земельного Кодексу України щодо охорони земель. Так, П.Ф. Кулинич зазначає, що в сучасному земельному законодавстві найслабшим, найменш розвиненим є землеохоронний компонент і потреби реформування земельних правовідносин, які домінували у 90-х роках ХХ — першій декаді ХХІ ст., зумовили залишення екологічних вимог на периферії законотворчої роботи в сфері правового регулювання земельних відносин²³. Водночас Т.К. Оверковська відзначає, що Земельний Кодекс України 2001 р. значно розширив механізм правової охорони земель в Україні, в порівнянні з Земельним Кодексом 1992 р., але значна частина норм кодексу 2001 р. не мають прямої дії²⁴.

Квінтесенцією Земельного Кодексу України 2001 року є те, що у межах його Розділу VI, який присвячений охороні земель в цілому, окрему Главу 27 було виділено для регламентації питань щодо використання власне техногенно забруднених земель. Зокрема, нормативно було закріплене визначення поняття техногенно забруднених земель, їхні види і заходи щодо охорони техногенно забруднених земель сільськогосподарського призначення (вилучення і консервація), що безумовно є позитивним і необхідним кроком у регулюванні земельних правовідносин. Водночас норми кодексу, які стосуються використання техногенно забруднених земель, носять банкетний (відсилюючий характер) у частині визначення особливостей режиму і порядку їх використання, апелюючи до застосування відповідного національного законодавства України, яке поки що не сформоване.

Крім того, прийняті після Земельного Кодексу України Закони України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р.²⁵, «Про державний контроль за використанням і охороною земель» від 19 червня 2003 року²⁶ повною мірою сприйняли положення кодексу і навіть розширили та конкретизували їхній зміст. Так, у ст. 1 Закону України «Про охорону земель» подане визначення поняття: деградація ґрунтів, деградація земель, забруднення ґрунтів, порушені землі; у ст. 36 Закону визначено вимоги, які пред'являються до землевласників і землекористувачів у процесі здійснення ними господарської діяльності; у ст. 40, 45, 47 Закону визначені заходи щодо охорони земель від різних видів їх забруднення (пестицидами, агрохімікатами, особливо небезпечними речовинами).

Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» містить положення, які схожі за змістом до норм Закону України «Про охорону земель» у частині правового режиму техногенно забруднених земель. Зокрема, у ст. 6 і 7 до повноважень суб'єктів контролю у сфері використання та охорони земель належить здійснення контролю за виконанням комплексу необхідних заходів щодо захисту земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, переосушення, ущільнення, псування, забруднення, засмічення відходами, заростання бур'янами, чагарниками та дрібноліссям, а також забруднення земель хімічними і радіоактивними речовинами, відходами, стічними водами.

Таким чином, можна зробити висновок, що правове регулювання техногенно забруднених земель в Україні до прийняття Указу Президента України «Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки» від 30 травня 2000 р., а згодом і Земельного Кодексу України від 25 жовтня 2001 р. побіжно та опосередковано здійснювалось у контексті правової охорони земель. Із прийняттям цих нормативних актів дана проблема знайшла своє безпосереднє закріплення та часткове вирішення у земельному законодавстві України. Однак, незважаючи на окреслення у низці як екологічних, так і земельних нормативно-правових актів різної юридичної сили поняття «техногенно забруднені землі», остаточно не розкрито його зміст, сутнісні характеристики, види, особливості використання окремих категорій забруднених земель тощо, переважна більшість норм носить констатуючий, відсилочний характер до спеціального законодавства, яке поки що в Україні не сформоване. З метою усунення існуючих суперечностей пропонуємо як альтернативний варіант прийняти спеціальний нормативно-правовий акт, наприклад, Закон України «Про правовий режим використання і охорони техногенно забруднених земель», в якому, на наш погляд, слід закріпити поняття, види техногенно забруднених земель, особливості використання і охорони окремих категорій техногенно забруднених земель.

1. *Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року*: Закон України від 21 грудня 2010 року // ВВР України. — 2011. — № 26. — Ст. 218. 2. *Земельний кодекс УРСР від 18 грудня 1990 року* // ВВР УРСР. — 1991. — № 10. — Ст. 238. 3. *Шеремет А.П.* Земельне право України: Підручник. — Чернівці: Наші книги, 2008. — С. 31–37. 4. *Мірошниченко А.М.* Земельне право України: Підручник. — К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. — С.103. 5. *Земельне право України: Підручник / За ред. О.О. Погрібного та І.І. Каракаша.* — К.: Істина, 2009. — С. 38. 6. *Мачуська І.Б.* Земельне право: Навч. посіб. — К.: КНЕУ, 2007. — С. 45. 7. *Оверковська Т.К.* Правові засади охорони земель від забруднення та псування в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — К., 2008. — С.6. 8. *Земельний Кодекс України від 13 березня 1992 року* // ВВР України. — 1992. — № 25. — Ст. 354. 9. *Про невідкладні заходи щодо захисту громадян від наслідків Чорнобильської катастрофи: Постанова Верховної Ради України від 01 серпня 1990 року* // ВВР УРСР. — 1990. — № 33. — Ст. 466. 10. *Кобецька Н. Р.* Екологічне право України: Навч. посіб. — К.: Юрінком Інтер, 2007. — С. 316. 11. *Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи: закон України від 27 лютого 1991 року* // ВВР УРСР. — 1991. — № 16. — Ст. 198. 12. *Шеремет А.П.* Цит. праця. — С. 31. 13. *Сіряк В.І.* Правове забезпечення екологічної безпеки на територіях, що зазнали радіоактивного забруднення: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — К., 2008. — С. 8. 14. *Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року* // ВВР України. — 1991. — № 41. — Ст. 546. 15. *Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка.* — К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. — С. 30. 16. *Кобецька Н. Р.* Цит. праця. — С. 35. 17. *Конституція України від 28 червня 1996 року з наступними змінами і доповненнями [Електронний ресурс].* — Режим доступу: www.rada.gov.ua 18. *Костицький В.* Конституційне регулювання охорони довкілля: український та світовий досвід // Право України. — 2003. — № 10. — С. 46. 19. *Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 року № 188/98-ВР* // ВВР України. — 1998. — № 13. — Ст. 241. 20. *Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки: Закон України від 21 вересня 2000 року* // ВВР України. — 2000. — № 47. — Ст. 405. 21. *Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки: Указ Президента України від 30 травня 2001 року № 371/2001* // Офіційний Вісник України. — 2001. — № 22. — Ст. 986. 22. *Земельний Кодекс України від 25 жовтня*

2001 року // ВВР України. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27. **23.** Кулинич П.Ф. Екологічні імперативи в системі правової охорони сільськогосподарських земель України // Право України. — 2011. — № 2. — С.143. **24.** Оверковська Т.К. Цит. праця. — С.7. **25.** Про охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 року // ВВР України. — 2003. — № 39. — Ст. 349. **26.** Про державний контроль за використанням і охороною земель: Закон України від 19 червня 2003 року // ВВР України. — 2003. — № 39. — Ст. 350.