

УДК 349.4



ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ВІД ЗАБРУДНЕННЯ ТА ПСУВАННЯ

О. С. ЛИСАНЕЦЬ,

канд. юрид. наук,

Національний юридичний університет

імені Ярослава Мудрого,

м. Харків

Розглянуто питання охорони земель від забруднення та псування. Проаналізовано джерела забруднення земель, проблеми та фактори ризику, які негативно впливають на якісний стан земель та зумовлюють їх забруднення та псування. Визначено види псування земель, які можуть статися внаслідок дії різних негативних факторів.

Ключові слова: землі, стан земель, ґрунт, охорона, використання, забруднення, засмічення, псування, негативні явища.

Сучасний стан розвитку українського суспільства характеризується підвищенням навантаження на земельні ресурси і, як наслідок, загрожує стати небезпекою для самої людини. Одним із чинників негативного впливу на якісний стан земель є їх антропогенне забруднення та псування, які призводять до порушення рівноваги як у самій природі, так і негативно впливають на життя та здоров'я людини безпосередньо чи опосередковано через стан довкілля. Зазначене зумовлює необхідність вирішення питання охорони земель.

Дослідження окремих проблем щодо якісного стану земель в Україні завжди приділялась велика і всебічна увага. Їм були присвячені низка суттєвих монографічних і дисертаційних робіт, численні наукові статті. Суттєвий внесок у розвиток правової охорони земель зробили такі науковці, як: В. І. Андрейцев [1], С. А. Балюк [2], Н. С. Гавриш [3], О. В. Конишева [4], П. Ф. Кулинич [5] та ін. В їхніх працях досконало проаналізовано важливі земельно-правові аспекти, що мають неабияке теоретичне й практичне значення щодо охорони земель в Україні.

Гострота проблем, які склались у даній сфері, нагальна потреба в їх

вирішенні потребують дієвих заходів впливу, зокрема правового характеру. Тому *метою статті* є дослідження правових засад охорони земель від забруднення та псування.

Слід зауважити, що терміни «забруднення» та «псування» земель хоча і близькі за змістом, але не є тотожними. У словникових джерелах поняття «забруднення» визначається як накопичення в ґрунті речовин та організмів унаслідок антропогенного впливу в таких кількостях, які знижують технологічну, споживчу і санітарно-гігієнічну цінність вирощуваних рослин та якість інших природних об'єктів. При цьому поступово змінюються фізичні та хімічні властивості землі, знижується чисельність живих організмів, погіршується родючість ґрунтів. Забруднення земель також може бути викликано не дозованим застосуванням мінеральних добрив, неправильним їх зберіганням, яке штучно створює погіршення стану земель.

Законодавче визначення поняття «забруднення» земель наведено в ст. 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», згідно з яким забруднення земель являє собою накопичення в ґрунтах і ґрунтових водах внаслідок антропогенного впливу пестицидів і агрохімікатів, важких металів, радіонуклідів та інших речовин, вміст яких перевищує природний фон, що призводить до їх кількісних або якісних змін [6].

На відміну від забруднення, псування земель – це порушення природного стану земель, яке здійснюється без обґрунтованих проектних рішень, погоджених та затверджених в установленому законодавством порядку, забруднення їх хімічними, біологічними та радіоактивними речовинами, в тому числі тими, що викидаються в атмосферне повітря, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами, неочищеними стічними водами, порушення родючого шару ґрунту, невиконання вимог встановленого режиму використання земель, а також використання земель у спосіб, що погіршує їх природну родючість (ст. 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель») [Там само].

Законодавче закріплення поняття «псування» земель дозволяє виділити

певні випадки, коли може статися псування земель, а саме: 1) забруднення та засмічення земель; 2) використання земель без обґрунтованих проектних рішень; 3) порушення родючого шару ґрунту; 4) невиконання вимог встановленого режиму використання земель; 5) використання способами, що погіршують їх стан.

Одним із випадків псування земель є засмічення їх відходами та неочищеними стічними водами. Під відходами розуміються будь-які речовини, матеріали і предмети, що утворюються у процесі людської діяльності і які не мають подальшого використання за місцем утворення чи виявлення, та яких їх власник повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення.

Варто зауважити, що низка науковців «забруднення» та «псування» земель розглядають у двох аспектах: як процес і як результат або стан земель. І це слід вважати слушним. Якщо забруднення та псування земель розглядати як процес, то під цим треба розуміти дію, що має неправомірний, тривалий і поступовий характер. З нашої точки зору, таку дію, тобто процес, видається за можливе ще зупинити шляхом застосування відповідних земле-охоронних заходів. Стосовно другого аспекту, то під забрудненням і псуванням земель, як наслідком, варто розуміти такий стан земель, який не відповідає встановленим якісним показникам, що робить неможливим подальше використання земель за цільовим призначенням [7, с. 157–159].

Ситуація, що склалась з охороною земель від забруднення та псування, потребувала і потребує дієвих заходів впливу, зокрема правового характеру. Підтвердженням цього є той факт, що мало забруднені території охоплюють 15 % території країни, а забруднені та дуже забруднені, де умови життєдіяльності населення значно погіршені й напружені, становлять відповідно майже 40 і 30 % території держави, 17 % території зазнає підтоплення, понад 18 % вражено інтенсивною ерозією.

Надзвичайно загострюються ці проблеми, коли на основі науково-технічного прогресу зростає інтенсивність використання земель і стають відчутнішими негативні екологічні наслідки техногенного впливу, що завдає

шкоди земельним ресурсам і може негативно вплинути на життя й здоров'я людей.

Серед факторів ризику, що негативно впливають на якісний стан земель та зумовлюють їх забруднення, виділяємо такі: забруднення земель несанкціонованими звалищами промислових, побутових, сільськогосподарських та інших відходів виробництва та споживання. Варто підкреслити, що в Україні близько 5-7 тис. га, в тому числі рілля й інші сільськогосподарські угіддя, щорічно відводяться для складування відходів шлаконакопичувачів.

Небезпечною проблемою залишається забруднення земель викидами автомобільного транспорту, до складу яких входять шкідливі сполуки. Землі також забруднюються відпрацьованими газами тракторів, комбайнів, автомобілів, мастилами та паливом, деякі з них виливаються під час роботи на полях. У зв'язку з цим конструювання і виробництво сільськогосподарської техніки, яка використовується в землеробстві, має здійснюватися з дотриманням нормативних вимог щодо обмеження її негативного впливу на ґрунти згідно з діючими державними стандартами і нормами.

Найпотужнішим джерелом забруднення земель є великі комбінати кольорової та чорної металургії. Пояснюється це насамперед тим, що на гірничодобувних підприємствах галузі все ще переважає відкритий спосіб видобутку мінеральної сировини [8, с. 24–26].

У землі потрапляють і техногенні забруднення від промислових підприємств – окиси азоту, важкі метали та інші сполуки. Так, поблизу металургійних підприємств у ґрунтовому покриві виявляються важкі метали в кількості, яка в деяких випадках перевищує гранично допустимі концентрації. Це призводить до недобору продукції рослинництва, зниження її якості, негативно впливає на стан лісових насаджень. У зв'язку з цим чинне законодавство України (наприклад, ст. 167 Земельного кодексу України, ст. 45 Закону України «Про охорону земель») забороняє господарську діяльність, яка спричиняє забруднення земель понад установлені гранично допустимі

концентрації небезпечних речовин.

Як відомо, значну шкоду якісному стану земель завдає забруднення їх хімічними та іншими речовинами, перевищення нормативів застосування яких замість користі завдають шкоду не лише земельним ресурсам, а й природі взагалі. На сьогодні найбільш масштабним і вагомим за наслідками є хімічне забруднення. Наприклад, забруднення хімічними речовинами відбувається у разі їх використання як добрив і засобів захисту рослин.

Із великої кількості речовин-забруднювачів наслідки забруднення земель хімічними речовинами на зразок пестицидів є найбільш активними й екологічно значимим за своїм токсикоз-біологічним ефектом. Відомо, що характерною особливістю пестицидів є їх висока біологічна активність і токсичність по відношенню до живих організмів. Так, за даними Всесвітньої Організації охорони здоров'я (ВОЗ) щорічно отруюються пестицидами 500 тис. чол., понад 5 тис. – з летальними наслідками. Звідси випливає, що будь-який пестицид являє собою загрозу для тварин та людини.

Проте законодавець чітко окреслив коло можливих забруднювачів землі, їх шкідливість і небезпечність та здатність забруднювати ґрунтовий покрив землі, яка характерна для окремих видів речовин, агентів та матеріалів, що можуть бути присутні і в безпечних речовинах та матеріалах. Небезпека таких речовин та матеріалів залежить від конкретних об'єктивних обставин: концентрації забруднювачів, попереднього стану ґрунтового шару землі, соціально-економічного значення відповідної земельної ділянки тощо. Необхідно визнати, що з урахуванням всіх конкретних умов реальне забруднення або псування земель можливе будь-якими, існуючими забруднюючими речовинами, агентами та матеріалами, які функціонують самостійно або знаходяться у складі інших предметів і є шкідливими для людей або довкілля. Отже, фактично забруднення земель можливе будь-якими забруднюючими речовинами.

З приводу цього ст. 167 Земельного кодексу України встановлює, що нормативи гранично допустимих концентрацій небезпечних речовин у ґрунтах,

а також перелік цих речовин затверджується спеціально уповноваженими органами виконавчої влади у галузі охорони здоров'я та санітарного нагляду, екології та природних ресурсів. Наприклад, існує класифікація хімічних речовин для контролю забруднення ґрунтів, перелік пестицидів і агрохімікатів, які дозволені для використання в Україні тощо. Проте вважаємо, що недоцільно розподіляти повноваження щодо встановлення небезпечності речовин у землях та ґрунтах між кількома спеціально уповноваженими органами виконавчої влади з метою запобігання дублюванню їх повноважень. Для впровадження чіткої системи державного управління охорони земель від забруднення та псування потрібен єдиний перелік шкідливих для навколишнього природного середовища речовин, відходів чи матеріалів, який би містив не лише списки цих речовин, а також і гранично допустимі концентрації кожної речовини в землі та ґрунті, тобто встановлював оптимальні межі їх застосування. Уявляється доцільним, щоб цей перелік був би передбачений відповідною постановою Кабінету Міністрів України.

Цілком закономірно, що чинним законодавством України передбачені обов'язки підприємств, установ та організацій у сфері поводження з відходами, виконання яких в певній мірі повинно сприяти запобіганню засмічення земель відходами, а в цілому і псуванню (ст. 17 Закону України «Про відходи»). Вимоги щодо охорони земель і ґрунтів від забруднення відходами при здійсненні господарської діяльності вміщує і ст. 46 Закону України «Про охорону земель».

У відповідності до чинного земельного законодавства України псування земель може відбуватися шляхом засмічення їх стічними водами. Стічними водами вважаються води, що утворилися в процесі господарсько-побутової і виробничої діяльності (крім шахтної, кар'єрної і дренажної води), а також відведені з забудованої території, на якій вони утворилися внаслідок випадання атмосферних опадів (ст. 7 Водного кодексу України). Чималу шкоду земельним ресурсам завдає їх забруднення неочищеними стічними водами тваринницьких ферм. Наслідками антропогенного впливу стічних вод на землі є такі як: зволоження ґрунтів; отруєння ґрунтових організмів; засмічення земель

органічними та хімічними речовинами, що знаходяться у стічних водах; зміна складу земель.

Новелою земле охоронного законодавства стали норми ст. 39 Закону України «Про охорону земель», яка визначає наступні вимоги щодо забезпечення охорони земель від забруднення при використанні осадів стічних вод, а саме: по-перше, обов'язковість одержання дозволу на використання, з метою удобрення ґрунтів, осадів стічних вод, що накопичуються на водоочисних спорудах, від органу виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища за погодженням з органами виконавчої влади з питань аграрної політики та охорони здоров'я; по-друге, заборону щодо застосування осадів стічних вод на земельних ділянках, які використовуються для випасання худоби, вирощування овочів та фруктів, а також на земельних ділянках, де вміст будь-якої з токсичних речовин перевищує гранично допустиму концентрацію.

Можливість використання осадів стічних вод і продуктів їхнього очищення для внесення в ґрунти як добрива розглядається у кожному конкретному випадку на основі результатів проведення хімічних і бактеріологічних аналізів. Використання та зрошення сільськогосподарських угідь стічними водами, які пройшли лише технічний цикл очищення і не відповідають нормативним вимогам, не дозволяється. Також у відповідності до вимог ст. 65 Водного кодексу України, зрошення сільськогосподарських угідь стічними водами може бути дозволено державними органами охорони навколишнього природного середовища за погодженням з державними органами санітарного і ветеринарного нагляду.

Як один із різновидів псування земель є порушення їх природного стану внаслідок використання земель у спосіб, що порушує їх стан (наприклад, унаслідок механічного впливу), порушення родючого шару ґрунту при будівництві, прокладанні доріг, невиконання заходів щодо рекультивації земель, проїзді важкого транспорту, що викликає ушкодження родючого шару ґрунту, його структур та ін.

Особливо небезпечним є псування земель, які використовуються як засіб виробництва. Це відбувається у разі порушення родючого шару ґрунту, використання способом, що погіршує її стан, погіршення фізичного, хімічного чи внаслідок чого використання земельної ділянки для сільськогосподарських потреб стає неможливим або економічно не вигідним без проведення робіт по рекультивациі земель. Частина 3 ст. 168 Земельного кодексу України встановлює обов'язок для землевласників і землекористувачів проводити рекультивацію земель у разі здійснення діяльності, що порушує родючий шар ґрунту. Правова регламентація рекультивациі земель передбачена також в ст. 53 Закону України «Про охорону земель», а також нормативними документами, такими як: ГОСТ 17.5.1.01-83 «Охорона природи. Рекультивациа земель. Терміни та визначення»; ГОСТ 17.5.3.04-83 «Охорона природи. Землі. Загальні вимоги до рекультивациі земель» та ін.

До забруднення та псування земель призводить також безгосподарне ставлення до земель сільськогосподарського призначення з боку користувачів розпайованих земель. Підприємства-орендарі роками не обробляють землю, допускають її забур'янення, що негативно впливає на стан родючості ґрунтів.

Проблема з охороною розпайованих земель полягає ще і в тому, що розпаковуванню підлягали також малопродуктивні та деградовані землі. Перш ніж «нарізати» пай, ці землі слід було законсервувати шляхом залуження або заліснення. Всі ці землі сьогодні розпайовані і є власністю чиєюсь. Виправляти це становище державі важко, бо якщо вилучати пай, його власнику треба компенсувати втрати. У державі таких грошей нема.

Звертає на себе увагу той факт, що законодавець чітко не визначає види псування земель. Але, на нашу думку, аналізуючи положення Земельного кодексу України (ст. 164), Закону України «Про охорону земель» (ст. 35) та інших нормативних актів, деякі види псування земель можна виділити. Наприклад, це такі, як ерозія, виснаження, засмічення, забруднення, засолення, підтоплення, заболочування, деградація, порушення ґрунтового покриву тощо.

Серед антропогенних впливів на землю, що зумовлюють зміну її якісного

стану, виділяємо: щорічне розорювання; випасання худоби; випалювання старої трави; створення промислових та побутових звалищ; знищення лісів; вивезення органічних відходів на поля; шум та вібрація та інше. Отже, вважаємо, що псування земель може статися внаслідок дії різних негативних факторів, на що необхідно звернути увагу в законодавчому визначенні поняття «псування» земель.

Таким чином, наслідком псування земель слід вважати втрату ними можливості для використання за цільовим призначенням як внаслідок господарської діяльності людини, так і в результаті природних процесів. Процес псування земель внаслідок господарської діяльності можливо попередити або зупинити, оскільки людству під силу передбачити виникнення негативних явищ, обумовлених результатом власної діяльності [9, с. 31–34].

Важливими напрямками правової охорони земель від забруднення на засмічення повинне бути ведення обліку відходів та їх паспортизація, системний моніторинг стану природних ресурсів. Для своєчасного реагування на виявлені випадки поступового забруднення та псування земель в Україні необхідно використовувати дані екологічної експертизи, обстеження та прогнозування подальшого розвитку негативних явищ у сфері охорони земель.

Незважаючи на значну кількість нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини в умовах вітчизняної земельної реформи, земельне законодавство є недосконалим і потребує вдосконалення. Більше того, процес реформування земельних правовідносин незавершений, передусім у сфері охорони земель. Саме тому необхідні подальші дослідження позитивного зарубіжного досвіду землевпорядкування, зокрема європейських країн.

Список літератури:

1. *Андрейцев В. І.* Правовий режим використання, відновлення та охорони земель / В. І. Андрейцев // Екологічне право: Особлива частина : підруч. / за ред. акад. АПрНВ В. І. Андрейцева. – К. : Істина, 2001. – С. 194–316.
2. *Балюк С. А.* Грунтові ресурси України: стан і заходи поліпшення / С. А. Балюк // Вісник аграрної науки. – 2010. – № 6. – С. 5–10.
3. *Гавриш Н. С.* Правова охорона ґрунтів в Україні / Н. С. Гавриш. – Одеса : Одеська національна юридична академія, 2008. – 228 с.

4. *Конишева О. В.* Правове забезпечення запобігання деградації земель сільськогосподарського призначення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / О. В. Конишева. – Х., 2002. – 174 с.

5. *Кулинич П. Ф.* Правові проблеми охорони ґрунтів в Україні / П. Ф. Кулинич // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 2. – С. 82–84.

6. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 963-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.

7. *Сохнич А. Я.* Проблеми використання і охорони земель в умовах ринкової економіки / А. Я. Сохнич. – Львів : НВФ «Українські технології», 2002. – 252 с.

8. *Трегобчук М.* Проблеми охорони сільськогосподарських земель за переходу до ринкової економіки / М. Трегобчук // Землевпорядний вісник. – 2010. – № 1. – С. 52.

9. *Третьяк А. М.* Основи держаного регулювання використання і охорони земель / А. М. Третьяк. – Чернівці, 2009. – 55 с.

Лисанец О. С. Правовые основы охраны земель от загрязнения и порчи.

Рассмотрены вопросы охраны земель от загрязнения и порчи, проанализированы источники загрязнения земель, проблемы и факторы риска, которые негативно влияют на качественное состояние земли и обуславливают их загрязнение и порчу. Определены виды порчи земель, которые могут возникать в следствии действий различных негативных факторов.

Ключевые слова: земли, состояние земель, грунт, охрана, использование, загрязнение.

Lysanets O. S. Legal basis land protection from contamination and spoilage.

The article discusses the issues of land protection from contamination and spoilage. Reviewed and analyzed the sources of pollution of land, problems and risk factors that adversely affect the quality status of the land and cause contamination and spoilage. The kinds of damage to the land, which may happen as a consequence of the activities of various negative factors.

Key words: land, state land, soil, protection, use, pollution.